



الجامعة ومئوية التأسيس

الندوة الجامعية الكبرى

المحور الإداري

المنعقدة بمناسبة مرور مائة عام
على تأسيس المملكة العربية السعودية

الرياض ٧ - ١٨ رجب ١٤٢٠هـ
الموافق ١٦ - ٢٧ أكتوبر ١٩٩٩م



المملكة العربية السعودية

وزارة التعليم العالي

جامعة الملك سعود





الندوة الجامعية الكبرى

المحور الإداري

المنعقدة بمناسبة مرور مائة عام
على تأسيس المملكة العربية السعودية

الرياض ٧ - ١٨ رجب ١٤٢٠هـ
الموافق ١٦ - ٢٧ أكتوبر ١٩٩٩م

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر
الندوة الجامعية الكبرى (١٤٢٠هـ؛ الرياض)
الندوة الجامعية الكبرى: المحور الإداري: المنعقدة بمناسبة مرور مائة عام على تأسيس المملكة العربية السعودية. - الرياض.
٤١٤ص، ١٧× ٢٤سم.
ردمك: ٦ـ ٢٤٥ـ ٣٧ـ ٩٩٦٠
١- جامعة الملك سعود - بحوث أ- العنوان
ديوي ٣٧٨,٥٣١١ ٢٢/٠٠٨٧

رقم الإيداع: ٢٢/٠٠٨٧
ردمك: ٦ - ٢٤٥ - ٣٧ - ٩٩٦٠

النشر العلمي والمطابع ١٤٢٢هـ

تقديم

الحمد لله حمداً مباركاً فيه، والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء وسيد المرسلين، وبعد:

انطلاقاً من الحرص الشديد الذي توليه جامعة الملك سعود لتوثيق الأنشطة العلمية المهمة التي تعقد في رحابها، حتى يستفيد الطلاب والباحثون منها، رأت الجامعة نشر الأبحاث التي قدمت بجميع محاور الندوة الجامعية الكبرى التي نظمتها احتفاءً بمرور مائة عام على تأسيس المملكة العربية السعودية، وذلك في الفترة من ٧-١٨/٧/١٤٢٠هـ، والتي قام بافتتاح فعالياتها صاحب السمو الملكي الأمير عبدالله بن عبدالعزيز ولي العهد ونائب رئيس مجلس الوزراء ورئيس الحرس الوطني (يحفظه الله).

وما هذا السجل الذي بين أيديكم إلا أحدها. ولقد قامت الجامعة ممثلة في إدارة النشر العلمي والمطابع بمهمة طباعة هذا المحور وفقاً لمواصفات وقواعد النشر الخاصة بالجامعة والتي تمنح إصداراتها من الكتب والمجلات العلمية الطابع المميز، آخذة في الاعتبار عدم المساس بالمحتوي العلمي للأبحاث. وعليه فإن الأبحاث المنشورة في هذا السجل تعبر عن وجهة نظر مؤلفيها ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الجامعة.

وفي الختام أنتهز هذه الفرصة لأعبر عن شكري الجزيل لكل من شارك في أبحاث هذه الندوة المهمة التي تعنى بحقبة من تاريخ وطننا العزيز في ظل قيادتنا الرشيدة، سائلاً الله العلي القدير أن تعود توصيات ونتائج هذه الأبحاث على بلادنا الغالية بالخير الوفير، والله من وراء القصد وهو يهدي إلى سواء السبيل.

وكيل الجامعة
للدراسات العليا والبحث العلمي
رئيس اللجنة التحضيرية للندوة

أ.د.خالد بن عبدالرحمن الحمودي

المحتويات

الموضوع **الصفحة**

الموضوع	الصفحة

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص١-٣٨ ، (١٤٢٠هـ/١٩٩٩م).

تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال مائة عام

د . عبد الرحمن بن أحمد هيجان

أستاذ الإدارة العامة المشارك

مدير عام الاستشارات، معهد الإدارة العامة

الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. ارتبط مفهوم الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية بقصة بناء الأمة ونمائها. فلقد أولى جلالة الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود طيب الله ثراه منذ فتحه مدينة الرياض في الخامس من شهر شوال ١٣١٩هـ قضية الإصلاح الإداري كل اهتمامه. لقد كانت جهوده الإصلاحية ماثلة في إصدار العديد من الأنظمة والقواعد التي تقنن شؤون الدولة والمواطن، وتحدد كيفية تشكيل المجالس واللجان والمنظمات الإدارية ومهماتها التي أنيطت بها مسؤولية ترجمة هذه الأنظمة إلى واقع حقيقي. لقد فطن الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود إلى قضية الاستفادة من خبرة وتجارب الشعوب والمنظمات الدولية الأخرى التي كان لها عظيم الأثر في رفع مسيرة النماء والتطور إلى جانب الخبرة السعودية التي كان لها عظيم الأثر أيضاً فيما بعد في رفع عجلة الإصلاح الإداري. لقد شكلت جهود الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود طيب الله ثراه في مجال الإصلاح الإداري، قاعدة متينة انطلق منها أبناؤه البررة من بعده الذين حملوا أمانة الرسالة على خير وجه، بدءاً بالملك سعود ثم الملك فيصل فالملك خالد طيب الله ثراهم أجمعين ثم خادم الحرمين الشريفين الملك فهد (أمد الله في عمره).

ولما كانت جهود ومجالات تجربة الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام كبيرة ومتنوعة لدرجة يصعب معها حصرها في ورقة مثل هذه، بل يمكن القول إن كل ما يمكن أن يقال في هذه المناسبة العزيزة هو جزء من جهود الإصلاح الإداري، فقد عالجت هذه الورقة ثلاثة نماذج أو مداخل من تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري تمثلت في مدخل التعليمات والأنظمة ومدخل الخبرة الأجنبية ومدخل الخبرة السعودية. لقد كان لهذه المداخل الثلاثة أثرها الكبير في جهود عملية الإصلاح الإداري، وذلك فيما يتعلق بتحسين أنظمة وإجراءات الشؤون المالية والإدارية وإجرائها إلى جانب بناء بيئة المنظمات السعودية وتحسينها بما يمكنها من أداء مهماتها بكفاءة وفاعلية.

مقدمة

ارتبط مفهوم الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية بقصة بناء هذه الأمة ونمائها. فلقد كانت جهود الإصلاح الإداري في المملكة ماثلة منذ اللحظة الأولى التي بذرت فيها نواة تأسيس المملكة العربية السعودية، وذلك بفتح مدينة الرياض في الخامس من شهر شوال ١٣١٩هـ. لقد أسس الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود وطناً مترامي الأطراف، يجمع بين سكانه الدين واللغة فقط، وتفرقهم الحروب والحزازات والعصبيات. ولم يكن في معظم الأجزاء التي فتحها الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود أي كيان يرقى إلى مستوى يمكن أن يطلق عليه اسم الدولة، حتى وإن أطلق على بعضها مسمى دولة تجاوزاً. ذلك أن هذه الكيانات المتناثرة كانت في جلها أبعد ما تكون عن شكل الدولة المنظمة، حيث لا يوجد نظام ولا تنظيم تسير على هديه هذه الكيانات. لقد شغلتها الفتن في ذاتها ومع من حولها، مما حال بينها وبين الانصراف نحو أي جهود للإصلاح الإداري أو الاجتماعي. بل يمكن القول إن هذه الكيانات كانت تمثل عبئًا ثقيلاً على قاطني مناطق تلك الكيانات الذين وجدوا أنفسهم مسخرين للحروب وفرض الإتاوات، متناسين أن من مهمات الدولة تقديم الحماية والخدمة والنظام لرعاياها. هذا الفراغ التنظيمي الكبير في الجزيرة العربية، والتشرذم بين ساكنيها، والخوف المزروع في نفوسهم، والتغييب الكامل لهم عن بقية من حولهم من شعوب العالم آنذاك، أراد الله أن يجعل له حدًا، فكان ذلك على يد الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود - طيب الله ثراه. فلقد أولى جلالته قضية الإصلاح الإداري، كما أولى غيرها من قضايا الإصلاح الاجتماعي الأخرى، كل اهتمامه منذ فتحه مدينة الرياض، بل وفي أثناء فتوحاته المتوالية لمناطق المملكة، وقبل أن يطلق على هذا الكيان الكبير مسمى المملكة العربية السعودية عام ١٣٥١هـ. ولقد كانت جهوده الإصلاحية ماثلة في إصدار العديد من الأنظمة والقواعد التي تقنن شؤون الدولة والمواطن، وتحدد كيفية تشكيل المجالس واللجان والمنظمات الإدارية ومهماتها التي أنيطت بها مسؤولية ترجمة هذه الأنظمة إلى واقع حقيقي. لقد فطن الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود إلى قضية الاستفادة من خبرة

وتجارب الشعوب والمنظمات الدولية الأخرى التي كان لها عظيم الأثر في دفع مسيرة النماء والتطور، إلى جانب بناء الخبرة السعودية التي كان لها عظيم الأثر أيضاً فيما بعد في دفع عجلة الإصلاح الإداري. لقد شكلت جهود الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود (طيب الله ثراه) في مجال الإصلاح الإداري، قاعدة متينة انطلق منها أبناؤه البررة من بعده الذين حملوا أمانة الرسالة على خير وجه، بدءاً بالملك سعود، ثم الملك فيصل، فالملك خالد (طيب الله ثراهم أجمعين)، ثم خادم الحرمين الشريفين الملك فهد (أمد الله في عمره).

ولما كانت جهود تجربة الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية ومجالاتها خلال مائة عام كبيرة ومتنوعة؛ بحيث يصعب حصرها في ورقة مثل هذه، بل يمكن القول إن كل ما يمكن أن يقال في هذه المناسبة العزيزة هو جزء من جهود الإصلاح الإداري، فإننا سوف نقصر حديثنا هنا على بعض نماذج من هذه التجربة، وذلك وفقًا للمداخل التالية :

أولاً: مدخل التعليمات والأنظمة.

ثانياً: مدخل الخبرة الأجنبية.

ثالثاً: مدخل الخبرة السعودية.

آخذين في الاعتبار التكامل بين هذه المداخل، ومؤملين في نفس الوقت أن نسهم في إبراز بعض جوانب تجربة الإصلاح الإداري، وتطوير وتحسين واقع الجهاز الحكومي وأدائه في المملكة العربية السعودية.

أولاً: مدخل التعليمات والأنظمة

يمثل صدور التعليمات والأنظمة التي واكبت نشأة المملكة العربية السعودية وتكوينها منذ مراحلها الأولى إحدى الدعائم الأساسية لحركة الإصلاح الإداري. فلقد كانت هذه الأنظمة بمنزلة الضوابط والموجهات بالنسبة لتحديد حركة الإصلاح الإداري وتأطيرها، وذلك فيما يتعلق بتحديد هوية الدولة وتكوينها، وتحديد صلاحيات المسؤولين فيها،

والأمور التي تضطلع بها. لقد كانت هذه التعليمات تمثل المرجع الأساسي، وذلك استناداً إلى كتاب الله وسنة رسوله اللذين يشكلان دستور هذه الأمة، في أي جهود تقوم بها الدولة، ويكون من شأنها تطوير وتحسين الجوانب الإنسانية والتنظيمية والتشغيلية لجهازها. لقد كان هدف هذه الجهود تحسين كفاءة وفاعلية هذا الجهاز من أجل تحقيق أهداف التنمية على كافة الأصعدة: السياسية والاقتصادية والاجتماعية [1].

ولما كانت المجالات التي تناولتها هذه التعليمات والأنظمة متعددة جدًا، فإننا سوف نركز هنا على مجالين أساسيين من مجالات الإصلاح الإداري التي عالجتها هذه التعليمات والأنظمة، وهما مجالا الشؤون المالية وشؤون الموظفين.

١- الشؤون المالية

تمثل التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية الصادرة بتاريخ ١٣٤٥/٢/٢١هـ (١٩٢٦/٨/٣م) أولى الوثائق الأساسية التي يمكن الرجوع إليها لمعرفة تطور تاريخ المملكة بشكل عام، وتجربة الإصلاح الإداري فيها بشكل خاص. لقد اشتملت التعليمات الأساسية على تسعة أقسام حوت تسعاً وسبعين مادة نظامية. اختص القسم الأول بالمملكة، وشكل الدولة، والعاصمة، واللغة، كما اختص القسم الثاني بإدارة المملكة، والأحكام، والنيابة العامة، ومسؤولية الإدارة، والقسم الثالث بأمور المملكة، والقسم الرابع بالمجالس، والقسم الخامس بديوان المحاسبات، والقسم السادس بالمفتشية العامة، كما اختص القسم السابع بالمأمورين، والثامن بالمجالس العمومية، والتاسع بلجان الإدارة للبلديات.

لقد كان الاهتمام بإصلاح الآلية المالية حاضرًا في هذه التعليمات، حيث عالجت هذه التعليمات في القسم الثالث أمور المملكة، فقسمتها إلى ستة أقسام أساسية هي: الأمور الشرعية، والأمور الداخلية، والأمور الخارجية، والأمور المالية، وأمور المعارف العمومية، والأمور العسكرية. لهذا فقد كانت الأمور المالية من بين القضايا التي اهتمت بها هذه التعليمات، حيث نصت المادة (٢٠) منها على أن « الأمور المالية هي عبارة عن كيفية إجراء

وتنظيم منابع الواردات المختلفة للدولة ومصاريفها العامة »، كما أسندت مسؤولياتها إلى المديرية المالية التي تكونت من ثلاثة أقسام هي: أمانات الأموال للملحقات، ومأموريات المحاسبة ذات الواردات، وإدارة الجمارك. ولقد نصت المادتان (٢١) و(٢٢) على ارتباط مديرية المالية بالنيابة العامة، وحددت مسؤولية جميع مأموري المالية عن حسن جريان الأمور المالية وانتظامها، كما نصت المادة (٤٥) من نفس التعليمات على أنه لا يجوز صرف أي مبلغ كان من خزينة الدولة قبل تأشير ديوان المحاسبات عليه بوجوب الصرف، وذلك يحدد في نظامه المخصوص، ما لم "ترد" فيه إدارة صاحب الجلالة الملك. وفي هذا الصدد يقول صافي إمام موسى (١٤٠٥هـ): إن نص هذه المادة يجعل ديوان المحاسبات أشبه بنظام التمثيل المالي المعمول به في الوقت الحاضر، وهو يمثل الرقابة السابقة على الصرف[٢]. وهذا التأكيد من قبل التعليمات الأساسية لضبط عملية الصرف كان القصد من ورائه الحيلولة دون حدوث أي تجاوزات أو انحراف في الأعمال المالية من شأنها أن تؤثر في شؤون الدولة، وخاصة أنها لا تزال في المراحل الأولى لنشأتها.

ولكي تنتظم الأمور المالية في الدولة الفتية بشكل أفضل، فقد صدر في عام ١٣٤٧هـ نظام وكالة المالية العامة الذي نص في المادة السابعة منه على تشكيل وكالة للمالية العامة تكون المرجع الرئيسي لكل الأجهزة المالية، وذلك من أجل وضع حد لاجتهادات الموظفين في مختلف الدوائر الموجودة آنذاك. لقد تضمن هذا النظام مبادئ تم تأكيد ضرورة الأخذ بها في إعداد ميزانية الدولة، حيث اقتصرت هذه المبادئ والضوابط على عملية إعداد الميزانية. إلى جانب هذه المبادئ المتعلقة بإعداد الميزانية، فقد تضمن نظام وكالة المالية العامة مواد تنظم عمليتي الإيرادات والنفقات.

ففي جانب الإيرادات عالجت المواد: الثامنة والثانية عشرة والثالثة عشرة والثالثة والعشرون والسادسة والعشرون والسابعة والعشرون من نظام وكالة المالية العامة، مصادر إيرادات الدولة، وكيفية ضبطها ومراقبتها، وتوحيد الإجراءات المالية في مختلف الإدارات،. فعلى سبيل المثال ألزمت المادة الثالثة عشرة من نظام وكالة المالية العامة جميع الدوائر ذات

الواردات بأن تقدم جدولاً شهريًا مفصلاً فيه بيان حسابات وارداتها حسب أنواعها لإدارة المالية لتدقيق حساباتها، وتطبيقها على التعليمات المتعلقة بها في الأسبوع الأول من الشهر الذي يليه. كما منح نفس النظام في المادة (٢٣) وكالة المالية العامة سلطة رقابة عامة، وألزمها بممارسة تلك السلطة؛ حيث نصت هذه المادة على أنه يجب على مركز المالية مراقبة الدوائر ذات الإيراد في تحصيلاتها، وضبط التحصيل والقيود على النسق الذي يكفل ضبط حقوق الخزينة. وعليه فكل مأمور مالي مسؤول عن عمله إذا خالف شيئًا من التعليمات المبلغة له من مرجعه، وعلى المالية أن تضع التعليمات اللازمة لتوحيد نسق المعاملات المالية لجميع الدوائر. وهكذا يتبين من هذه الأمثلة حرص الدولة على عدم التهاون في الأموال العامة؛ وذلك إدراكا منها لأهمية هذه الضوابط باعتبارها أساسا لأي إصلاح إداري في الجوانب المالية[٣] .

أما في جانب النفقات العامة فقد عالجتها المادة (٢٩) من نظام وكالة المالية العامة نفسها، حيث قسمت هذه النفقات إلى ثلاثة أقسام تضمنت: (أ) النفقات المقررة، كالرواتب المقررة بالميزانية. (ب) الاعتمادات المخصصة بالميزانية لأمور خاصة، وهذه تصرفها المالية بناء على طلب الدائرة التي خصص لها الاعتماد. وفي حالة حدوث خلاف بين المالية والدائرة المختصة على جوهر الموضوع وضرورة إنفاق المبلغ من عدمه، فعندئذ يحال الأمر إلى النيابة العامة للبت فيه وإصدار الأمر القطعي بالصرف من عدمه. (ج) النفقات فوق العادة، وهي النفقات التي لا تصرف إلا بأمر من جلالة الملك أو نائبه العام. ويعلق صافي إمام موسى على الرقابة على الإنفاق أو الصرف المشار إليها في الفقرة الثانية من هذه المادة - أي المادة ٢٩ بقوله: لم تكن هذه الرقابة قاصرة على كونها رقابة محاسبية أو إجرائية كما هو الحال في الرقابة السابقة على الصرف عن طريق التمثيل المالي أو الرقابة اللاحقة على الصرف عن طريق ديوان المراقبة العامة، لقد كانت في ظني رقابة إيجابية تستهدف كشف مناسبة الإنفاق ومواءمته. ونظرا لندرة موارد المملكة في تلك الفترة، فقد أصدرت المملكة عدة أنظمة وتعليمات من شأنها أن تضمن لها بعضا من الإيرادات التي تعينها على سد بعض النفقات العامة، ومن هذه الأنظمة والتعليمات نظام تسجيل الشركات عام ١٣٤٧هـ، ونظام تسجيل العلامات الفارقة لعام ١٣٥٨هـ، وتعليمات عام ١٣٥٨هـ وعام ١٣٦٠هـ الخاصة بكيفية

إيجاد أبنية الدولة وعقاراتها وبيع حاصلاتها، ونظام رسوم الطوابع لعام ١٣٥٩ [٤].

على أن اتساع نطاق مهمات الدولة الفتية، وتعدد أجهزتها الإدارية، وتنوع مواردها المالية، قد أملى عليها ضرورة إعادة النظر في بعض أنظمتها السارية، وإيجاد أنظمة وأجهزة إدارية جديدة تساير الوضع الجديد، وخاصة ما يتعلق بتحسين وتطوير أنظمة الرقابة المالية ففي عام ١٣٦٤هـ صدر نظام التفتيش المالي الذي وافق عليه جلالة الملك عبد العزيز آل سعود في ١٦ ربيع الأول ١٣٦٤هـ، الذي نص على وظائف المفتشين باعتبارها تشتمل على تفتيش وتدقيق سائر المعاملات المتعلقة بتحقيق وجباية كافة الضرائب والرسوم وما إلى ذلك من الواردات، إلى جانب تدقيق النفقات العامة وصحة القيود الحسابية لدى كافة الدوائر والمستودعات بما فيها الجمارك والبرق والبريد، سواءً النقدية منها أو العينية [٥].

لقد بلغ الاهتمام بالرقابة المالية درجة عالية من التنظيم، وذلك بصدور نظام شعب مجلس الوزراء في عام (١٣٧٣هـ)، حيث نص الباب الثامن منه على إنشاء جهاز مراقبة في ديوان رئاسة مجلس الوزراء يتناول التدقيق وفحص الحسابات للتأكد من صحة القيود المتعلقة بالواردات أو النفقات والتثبت من أن تحصيل الإيرادات وصرف النفقات قد تم وفقًا للأنظمة والتعليمات النافذة.

وقد أجريت عدة دراسات للديوان تتعلق بتنظيمه واختصاصاته وإجراءات العمل فيه، وذلك في ظل برنامج الإصلاح الإداري، الذي بدأ عام ١٣٨٣هـ، حيث ترتب على هذه الدراسات، وما تلاها من دراسات أخرى، عدة تعديلات على الديوان، كان أبرزها صدور نظام جديد لديوان المراقبة العامة بموجب المرسوم الملكي رقم (٩/٣) وتاريخ ١٣٩١/٢/١١هـ الذي تم على أساسه استقلال الديوان بحيث لم يعد شعبة من شعب مجلس الوزراء، كما هو الحال في نظامه لعام ١٣٧٣هـ. وفي مجال اختصاص الديوان نصت المادة (٧) من نظامه على أن «يختص الديوان بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال واستغلالها والمحافظة عليها». أما التعديل الثاني على ديوان المراقبة العامة، وهو تعديل في

إطار نظام الديوان لعام ١٣٩١هـ، فقد تمثل في صدور قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (١٥٧) وتاريخ ١٤٠٥/٩/٩هـ القاضي بإعادة تنظيم ديوان المراقبة العامة من حيث العلاقات التنظيمية بين الوحدات المكونة له، وإنشاء وحدات لم تكن موجودة من قبل. لقد أكد هذا التحول أو التعديل في إعادة التنظيم الداخلي للديوان تغيير مفهوم الرقابة التي يمارسها، حيث تم تأكيد نوعين أساسيين من الرقابة، هما: المراجعة المالية، والرقابة على الأداء. إذ لم تكن الرقابة على الأداء قائمة بشكل رسمي في المرحلتين السابقتين من مراحل نشاط الديوان وتطور اختصاصاته.

على أن توطيد سلامة النظام المالي في المملكة وإصلاح آليته لم تقتصر على إنشاء ديوان المراقبة العامة، فلقد أنشئت هيئة الرقابة والتحقيق في عام ١٣٩١هـ كهيئة مستقلة ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء، وتضم جهازين رئيسين هما: جهاز الرقابة، وجهاز التحقيق[٦].

ولقد أوجب نظام الهيئة عليها أن تقوم بدور في الرقابة والتحقيق للكشف عن المخالفات الإدارية والمالية بأسلوب يكمل - ولا يتعارض مع - الاختصاص المعطى للديوان العام للخدمة المدنية ولديوان المراقبة العامة. وقد جاء في حيثيات بيان اختصاصات إدارة الرقابة المالية بهيئة الرقابة والتحقيق، المبلغة بالأمر السامي رقم (٣/٢٩٥١٦/ر) وتاريخ ١٣٩٤/٩/١٦هـ (١٩٧٤م)، أنه «... يمكن تسمية دور الهيئة في مجال الرقابة (الرقابة الفجائية الوقائية) بهدف المعاونة على متابعة إنجاز الأعمال وأداء الخدمات وفقًا لما هو مقرر لها بخطة الدولة. ولها في هذا السبيل أن تبحث وتتحرى أسباب القصور في الإنجاز والأداء، سواء لوجود ثغرات في الأنظمة، أو عن طريق الكشف عن المخالفات والجرائم المسلكية التي يرتكبها الموظف العام، وتحليل أسبابها، واقتراح الوسائل التي تؤدي إلى سد الثغرات ومعالجة الانحرافات وعدم تكرار المخالفات ... إلخ. ومن أجل تأكيد هذا الدور أوجب نظام الهيئة أن يقدم رئيس هيئة الرقابة والتحقيق ... تقريرًا سنويًا شاملاً عن أعمال جهازه، متضمنًا ملاحظاته ومقترحاته، لمرجعه المباشر رئيس مجلس الوزراء»[٧]. ومما يجدر ذكره هنا أنه

بالإضافة إلى إنشاء ديوان المراقبة العامة، وهيئة الرقابة والتحقيق كجهات رقابية على الأجهزة الحكومية بعد الصرف، فقد أصدرت وزارة المالية والاقتصاد الوطني في عام ١٣٧٦هـ التعليمات المالية للميزانية والحسابات؛ بغرض تنظيم الإدارة المالية الحكومية، وتمكين الدولة من إحكام الرقابة على عملياتها، والوقوف على مركزها المالي بدقة ويسر. ونظرًا للحاجة المستمرة للتطوير، فقد تعرضت التعليمات المالية منذ صدورها وحتى الآن لكثير من التعديلات والإضافات التي تناولت معظم المواد [٨].

إضافة إلى التعليمات المالية، فإن مجلس الوزراء يقوم سنويًا بإصدار تعليمات مالية بكيفية تنفيذ الميزانية، تسمى بقواعد تنفيذ الميزانية، وتبلغ للجهات الحكومية بعد إقرار الميزانية العامة للدولة، وتحتوي على قواعد وإجراءات خاصة بتنفيذها، بالإضافة إلى تعليمات تفصيلية تصدر من وزارة المالية والاقتصاد الوطني وفقًا لقواعد تنفيذ الميزانية. كما تقوم وزارة المالية والاقتصاد الوطني في الوقت نفسه بإصدار تعليمات جباية الإيرادات وإيداعها خلال السنة المالية، وتشمل إجراءات تحصيل الإيرادات وتسجيلها. وأخيرًا، فإن هناك تعليمات أخرى يطلق عليها تعليمات "إقفال الحسابات"، وهي تحدد الإجراءات اللازمة لإقفال الحسابات في نهاية السنة وإصدار الحساب الختامي.

وهكذا يتبين لنا من خلال استعراض التعليمات والأنظمة المتعلقة بالشؤون المالية، أثر جهود الإصلاح الإداري في عملية تحسين الإجراءات المالية وضبطها بما يتلاءم ومعطيات تطور الوضع المالي والإداري في المملكة، وبما يحقق في الوقت نفسه خطط التنمية الوطنية.

٢- شؤون الموظفين

يعتبر مجال شؤون الموظفين من مجالات الإدارة الرئيسية في المملكة العربية السعودية التي خضعت - ولا تزال تخضع - للكثير من جهود الإصلاح الإداري منذ نشأة المملكة العربية السعودية. ذلك أن الموظفين يمثلون الركيزة الأساسية في نجاح أي سياسة أو خطة تتبناها الدولة من أجل تنمية المجتمع وتطويره. لهذا كان لزامًا أن يهتم المنظم السعودي بقواعد اختيار هؤلاء الموظفين وترقيتهم وتحفيزهم وتنميتهم، لا سيما أن الدولة كانت تعاني من بين ما

تعانيه في نشأتها الأولى من مشكلة عدم توافر القوى البشرية المؤهلة لدفع عجلة التنمية. وكما هو الحال في الشؤون المالية، فقد بدأت جهود الإصلاح الإداري في مجال شؤون الموظفين بإصدار التعليمات والأنظمة التي تقنن عملية التوظيف، وتحكم حقوق الموظف وواجباته.

لقد كانت التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية عام ١٣٤٥هـ تمثل نقطة البداية فيما يتعلق بتجربة المملكة في مجال الإصلاح الإداري. فقد اختص القسم السابع من هذه التعليمات بمعالجة شؤون المأمورين (الموظفين)؛ حيث نصت المادة السادسة والخمسون منه على شروط التوظيف، والتي تضمنت: التابعية للملك، والأهلية، والاقتدار، والاتصاف بالأخلاق الفاضلة والصفات الحسنة، والمحافظة على الحقوق المدنية والشرعية. كما قضت المادة الثامنة والخمسون بأن المأمور الداخل في خدمة الدولة بموجب المادة (٥٦) تكون جميع حقوقه تحت ضمان الدولة، كما نصت المادة الستون على أن المأمور الذي لم تثبت عليه جريمة أو سوء معاملة، لا يجوز عزله عن وظيفته بتاتا، كما قضت المادة الحادية والستون بأن يسن قانون خاص لمأموري الدولة؛ يوضح فيه كيفية تعيينهم وترقيتهم ورواتبهم وحقوقهم ووظائفهم ودرجاتهم وعزلهم ومعزوليتهم وتقاعدهم عن الاستخدام، وإجراء محاكمتهم وكل ما يتفرع عن ذلك [٩].

لقد تواصلت جهود الإصلاح الإداري في مجال شؤون الموظفين بعد صدور التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية لعام ١٣٤٥هـ، وخاصة فيما يتعلق بمراقبة سلوك الموظف، حيث تم تكليف لجنة التفتيش والإصلاح التي تشكلت في عام ١٣٤٥هـ بوضع قواعد تضبط سلوك الموظفين. وقد توصلت هذه اللجنة إلى وضع نظام خاص بتأديب الموظفين، كما ساهمت في إصدار بعض الأنظمة التي تنظم شؤون بعض المصالح والإدارات، حيث تضمنت هذه الأنظمة مواد تعالج شؤون الموظفين، وتتعلق بشروط الدخول في الوظيفة، أو إجراءات التعيين، أو واجبات الموظف وحقوقه [١٠].

على أن صدور التعليمات الأساسية لعام ١٣٤٥هـ، وتشكيل لجنة التفتيش والإصلاح في العام نفسه، لم يكن كافيا في ذلك الوقت لمعالجة وضع شؤون الموظفين، الأمر الذي أدى

إلى قيام مجلس الشورى ببحث إمكانية صدور نظام للموظفين، حيث عرض في جلسته المنعقدة في هذا التاريخ مشروع نظام خاص بترتيب درجات الموظفين وترقياتهم بشكل يحفظ للموظف أسبقيته ويؤمن له حقوقه [١١]. غير أن هذا الأمر لم يتم البت فيه في تلك الجلسة، لكن صدرت في العام نفسه تعليمات رجب لعام ١٣٤٧هـ التي تضمنت اثنتي عشرة مادة، تم من خلالها معالجة قضايا تعيين ونقل وعزل الموظفين، كما تم استحداث وظيفة جديدة بمسمى "مأمور سجل" لتقوم بدور الإدارة المركزية التي ترعى شؤون الموظفين في الدولة[١٢].

لقد مثلت تعليمات عام ١٣٤٧هـ واقعا قويا لإيجاد نظام متكامل لشؤون الموظفين، تمثل في صدور نظام المأمورين لعام (١٣٥٠هـ). وقد عني هذا النظام بكيفية ترشيح الموظفين وتعيينهم، وتحديد رواتبهم، وصدور كفالاتهم، وطرق محاكماتهم، وأنواع عقوباتهم، وتصنيف درجاتهم، وأحوال ترقيتهم ونقلهم، وعزلهم وجميع ما لهم وعليهم من حقوق وواجبات عامة. بل لقد أكد هذا النظام ضرورة الإعلان في الجريدة الرسمية عن الوظيفة الشاغرة، على أن يجري ترشيح وانتخاب اللائق للوظيفة الشاغرة بواسطة لجنة تشكل لهذا الغرض في كل دائرة برئاسة مديرها أو رئيسها وبعضوية اثنين من كبار موظفيها. كما أقر هذا النظام حق الموظف في التمتع بنوعين من الإجازات، وهما: الإجازة الاعتيادية، والإجازة المرضية. وبهذا يمكن القول إن صدور نظام المأمورين لعام ١٣٥٠هـ قد شكل المنطلق الأساسي لإيجاد القواعد الأولى لنظام الخدمة المدنية بالمملكة [١٣].

على أن اتساع أنشطة الدولة وتعدد أجهزتها، وبالتالي زيادة عدد الموظفين فيها، قد أملى على المنظم آنذاك إجراء تعديلات في نظام المأمورين لعام ١٣٥٠هـ، تمثلت في صدور نظام الموظفين لعام ١٣٦٤هـ الذي عالج قضايا شؤون الموظفين، ابتداء من تعيينهم حتى إنهاء خدماتهم. وقد تميز هذا النظام عن سابقه بما استحدثه من تصنيف للوظائف العامة حددها في إحدى عشرة مرتبة ومرتبة ممتازة، وقسمها إلى ثلاث فئات، تضم الفئة الأولى منها المرتبة الممتازة والمراتب من الأولى إلى الخامسة، أما الفئة الثانية فتضم المراتب من السادسة إلى التاسعة، وأما الفئة الثالثة فتضم المرتبتين العاشرة والحادية عشرة، على أن هذا التصنيف

للوظائف لم يكن مبنيا على أسس علمية، فضلا عن وجود بعض الخلل في النظام ذاته، الأمر الذي أدى إلى صدور تعليمات الكادر العام والجداول الأربعة الخاصة بالموظفين وتصنيف وظائفهم، إلى جانب صدور بعض القرارات والمراسيم التي حاولت معالجة جوانب الخلل في النظام.

غير أن صدور هذه القرارات والمراسيم لم يكن كافيا أيضا لمعالجة عيوب نظام الموظفين لعام ١٣٦٤هـ والرقي به إلى نظام متكامل للخدمة المدنية، وخاصة فيما يتعلق بعدالة اختيار الموظفين وترقياتهم، وإنهاء خدماتهم، الأمر الذي دفع بجهود الإصلاح الإداري في هذا المجال نحو إصدار نظام عام جديد للموظفين عام ١٣٧٧هـ، كما صدر في العام الذي تلاه نظام التقاعد، حيث نصت المادة الثامنة منه على إنشاء مصلحة استحقاقات التقاعد للعناية بشؤون الموظفين المتقاعدين [١٤].

لقد أسند لنظام الموظفين لعام ١٣٧٧هـ مسؤولية امتحانات الموظفين ومسابقاتهم، وموضوع ترقياتهم إلى ديوان الموظفين، كما نصت على ذلك المادة السابعة منه. إلى جانب ذلك فقد أكد هذا النظام موضوعية الشروط الواجب توافرها فيمن ينسب للخدمة المدنية، وذلك من حيث المؤهلات، وحسن السيرة والسلوك، والنجاح في امتحان المسابقة، الأمر الذي جعله أكثر قربا من نظم الخدمة المدنية السائدة في المجتمعات المتقدمة، وإن كان لم يصل بعد إلى الحد الذي يمكن القول عنه بأنه نظام متكامل بالنسبة لمعالجة قضايا ومواضيع شؤون الموظفين السعوديين، مما أدى إلى إدخال العديد من التعديلات عليه، والتي جعلته مختلفا إلى حد كبير عن النظام في صورته الأولى.

ولما كانت قضية الموظفين في الدولة السعودية تمثل هاجسا كبيرا بالنسبة لواضعي السياسات الإدارية. فقد حاولوا إصدار نظام جديد للموظفين يعالج جوانب القصور التي شهدتها الأنظمة السابقة. وهذه الجهود الإصلاحية قد آتت أكلها في صدور نظام الموظفين العام، لعام١٣٩١ هـ الذي نص في مادته الأولى على مبدأ الجدارة، حيث جعلها الأساس في

اختيار الموظفين لشغل الوظيفة العامة، كما نص في مادتيه الثانية والثالثة على مبدأ التصنيف والقواعد العامة التي تحكم تصنيف الموظفين. وفي هذا الصدد يعلق صافي إمام موسى على صدور هذا النظام الجديد للموظفين (نظام الموظفين لعام ١٣٩١هـ) بقوله: «لعل أكثر ما يميز هذا النظام هو اقتصاره -خلافا لما جرت عليه الأنظمة السابقة- على المبادئ الرئيسية العامة، واعتماده على لوائح تصدر لمعالجة كل التفاصيل المتعلقة بمختلف مظاهر شؤون الموظفين»[١٥].

ولما كان نظام الموظفين لعام ١٣٩١هـ قائما على أساس مبدأ الجدارة في التوظيف، الذي يعني ضرورة وجود معايير موضوعية تقاس بها قدرات الأفراد وكفاءاتها، وتحدد مسؤولياتهم وواجباتهم، فقد أدى ذلك إلى إيجاد خطة لتصنيف الوظائف. حيث أكد هذا النظام الجديد، الذي كان ثمرة لجهود الإصلاح الإداري التي بدأت في عام ١٣٨٣هـ في مادتيه الثانية والثالثة، مبدأ التصنيف. وتبعا لذلك، فقد تم تحديد المجموعات الوظيفية التي تغطي أنشطة الخدمة المدنية آنذاك بست مجموعات رئيسة، يندرج تحت كل منها عدد من المجموعات النوعية، التي تشتمل بدورها على عدد من مجموعات الفئات. ولقد تزامن صدور نظام التصنيف عام ١٣٩١هـ مع صدور نظام خاص بالمستخدمين، ونظام لتأديب الموظفين، الأمر الذي يؤكد الاهتمام بشمولية نظام الخدمة المدنية في المملكة وتطويره؛ ليتواءم مع المعطيات المستجدة آنذاك.

وقد استمر العمل بنظام الموظفين لعام ١٣٩١هـ حتى صدور نظام الخدمة المدنية (المعمول به حاليا) في عام ١٣٩٧هـ. «لقد عالج هذا النظام المفاهيم الحديثة في الخدمة المدنية كمبدأ الجدارة والتعيين، والاهتمام بتصنيف الوظائف، والتركيز على أهمية التدريب كأداة لرفع كفاءة الموظفين في الأجهزة الحكومية. كما تزامن إصدار هذا النظام مع صدور نظام للمستخدمين، ونظام جديد للديوان العام للخدمة المدنية، ونظام لمجلس الخدمة المدنية».

لقد كان صدور نظام الخدمة المدنية لعام ١٣٩٧هـ حافزا على إعادة النظر في تصنيف الوظائف، حيث أكد ذلك من خلال مواد ثلاث، مع مراعاة تدرج عمليات تصنيف

الوظائف بما يتفق مع ظروف أنشطة الخدمة المدنية. وتبعا لذلك، فقد تم تبني خطة ثانية لتصنيف الوظائف بناء على قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (٤٤٠) في ١٤٠١/٤/٢٠هـ. وقد ركزت هذه الخطة على مجموعة من الأسس والمبادئ المهمة التي لم يكن مأخوذا بها من قبل، مثل شمول تصنيف الوظائف لجميع المراتب، وفتح المجال لبعض الفئات المهنية كالطب والهندسة؛ لتصل إلى المراتب العليا. لقد حدد نظام تصنيف الوظائف الجديد المجموعات العامة للوظائف بعشر مجموعات، بحيث تشمل كل مجموعة عامة عددا من المجموعات النوعية، وكل مجموعة نوعية تحتوي على عدد من سلاسل الفئات، وكل سلسلة فئة تضم عددا من الفئات، بحيث يتم تحديد مستويات الفئات والمؤهلات العلمية والعملية المناسبة لكل فئة. على أن توسع نطاق الخدمة المدنية الذي تلازم مع توسع الأجهزة الإدارية، وتأثير التقنية الحديثة في الوظيفة السعودية وتنوعها، وما ترتب على ذلك من زيادة عدد الوظائف والموظفين، وتنوع مجالاتها وتنوع التخصصات العلمية، كل ذلك أدى إلى إعادة النظر في خطة التصنيف ودراستها؛ لتتواءم مع معطيات الوضع الجديد للوظائف السعودية.

لقد قام الديوان العامة للخدمة المدنية بإجراء الدراسات المكثفة على وظائف الخدمة المدنية خلال الفترة من عام ١٤٠٥هـ إلى عام ١٤١٠هـ، وكانت نتيجة هذه الدراسات صدور دليل شامل لتصنيف الوظائف في الخدمة المدنية يتكون من ستة أجزاء، وتم تعميمه على الأجهزة الحكومية وتطبيقه بتاريخ ١٤١٥/١/١٢هـ، كما تمت طباعة هذا الدليل بجميع أجزائه بشكل متميز في عام ١٤١٩هـ. وعلى الرغم من أن خطة التصنيف الجديدة تتماثل في بعض جوانبها مع خطة تصنيف عام ١٤٠١هـ، وخاصة ما يتعلق بعدد المجموعات العامة (عشر مجموعات)، إلا أن هناك اختلافا ملحوظا بين الخطتين فيما يتعلق بعدد المجموعات النوعية، حيث كان عددها في خطة عام ١٤٠١هـ (٥١) مجموعة، في حين بلغ عددها في خطة عام ١٤١٥هـ (٥٨) مجموعة، إلى جانب ذلك، فقد كان الاختلاف بين الخطتين ماثلا في سلاسل الفئات، حيث كان عددها في خطة عام ١٤٠١هـ (٢٢٢) سلسلة، في حين بلغ عددها في خطة عام ١٤١٥هـ (٥٦٢) فئة[١٦].

من الاستعراض السابق لتطور مجال شؤون الموظفين، يتبين لنا أهمية التعليمات والأنظمة الواردة في هذا الشأن، حيث تمثل أحد المداخل الرئيسية التي استندت إليها جهود الإصلاح الإداري في تحسين شؤون الخدمة المدنية وتطويرها في المملكة. وهذا المجال المتعلق بشؤون الخدمة المدنية أو الموظفين، على الرغم من الجهود المتواصلة لتطويره، سيظل واحدا من بين أكثر مجالات الإدارة التي تتطلب على الدوام جهودا حثيثة من الدراسة والتحسين، وذلك نظرا للتغييرات المتلاحقة التي تشهدها المملكة العربية السعودية في مجال التوظيف أو الخدمة المدنية بشكل عام، الأمر الذي يفرض التغيير في طبيعة أنظمة الخدمة المدنية، سواء أكان هذا التغيير في الكم أم في النوع .

ثانيا: الخبرة الأجنبية

إذا كانت التعليمات والأنظمة تمثل أحد المداخل الرئيسية التي اعتمدت عليها جهود الإصلاح الإداري في المملكة في تجربتها الطويلة في مجالي الشؤون المالية وشؤون الموظفين (وبالطبع المجالات الإدارية الأخرى)، فإن الاستعانة بالخبرة الأجنبية من أجل تسيير حركة الإصلاح الإداري لا تقل عن سابقتها أهمية، بل يمكن القول إن كلا المدخلين - مدخل التعليمات والأنظمة، ومدخل الخبرة الأجنبية -يكمل الآخر، بل قد يدفع كل منهما إلى ظهور الآخر .

لقد اتجهت الدولة السعودية منذ وقت مبكر نحو الاستعانة بالخبرة الأجنبية في مجالات النظام والتنظيم، سواء أكانت هذه الاستعانة في شكل أفراد أم منظمات من داخل الوطن العربي ومن خارجه، الأمر الذي أدى إلى متانة واتساق التجربة السعودية في مجال الإصلاح الإداري. لقد كانت الدوافع لهذه الاستعانة تفرضها ظروف النشأة الحديثة والظروف المالية الصعبة في بداية تكوين الدولة السعودية، كما فرضتها أيضا ظروف النمو والتوسع والرخاء الاقتصادي فيما بعد. وفي هذا الصدد يقول صافي إمام موسى: «لئن كان اقتصاد الكفاف الذي كانت تعيشه المملكة في ذلك الوقت هو الذي جعل هذه المشكلة هامة وملحة، إلا أن اقتصاد الوفرة والنماء في ظل تدفق الثروة البترولية لم يقلل بأي حال من الأحوال من

أهميتها وإلحاحها ؛ وذلك لأنه كان حتما على الدولة أن تزيد من وظائفها ، وأن توسع من نشاطاتها وخدماتها لإشباع الآمال المتعاظمة للجميع »[١٧] .

لقد جاءت بواكير المحاولات الأولى للاستعانة بالخبرة الأجنبية في مجال الإصلاح الإداري في المملكة في عام ١٣٥١هـ ، وذلك إبان الأزمة الاقتصادية العالمية التي ألقت بظلالها على كثير من دول العالم آنذاك ، ومن بينها المملكة العربية السعودية. لقد استعانت الدولة في تلك الفترة بخبير هولندي يدعى "فان لي ون" - الذي كان قبل ذلك ممثلا للشركة التجارية الهولندية في جدة - ليتولى منصب مستشار وكالة المالية العامة. وقد تحددت مهمة هذا الخبير في دراسة الوضع المالي للحكومة ، وتقديم تقارير عن أوجه الإصلاح التي يرى إدخالها على إدارتها .

وقد قدم الخبير الهولندي تقريره بعد ستة أشهر من تعيينه ، حيث تضمن تقريره بعض الإصلاحات المتعلقة بشؤون الجمارك والإجراءات المالية المتبعة ، والأجهزة الإدارية القائمة بالأمور المالية. وعلى الرغم من أن الكثير من مقترحات هذا الخبير الهولندي لم يتم الأخذ بها في تلك الفترة ، إلا أنه يمكن القول إن أهم ما نجم عن تقريره - سواء أكان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة - هو رفع مستوى وكالة المالية العامة إلى درجة وزارة ، وصدور نظام مالي يعكس توجهات الإصلاح المالي في ذلك الوقت ، حيث أصبحت وزارة المالية بذلك مسؤولة عن تنظيم أموال الدولة وحفظها[١٨] .

على أن اتساع نطاق الدولة في مرحلة البناء ما بين عامي ١٣٧٣هـ ١٣٨٩هـ ، وما ترتب على ذلك من ازدياد في عدد الوزارات والإدارات المستقلة الأخرى ، والتوسع في الخدمات التي تقدمها الدولة للموظفين نتيجة للتوسع في إنتاج البترول بعد الحرب العالمية الثانية ، كل ذلك أدى إلى مشكلات جديدة ساهمت في تقصير الأجهزة الحكومية عن القيام بالمهمة الجديدة الموكلة إليها[١٩] . وهذا الوضع يصفه المؤرخ الإداري الكبير لتطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية محمد توفيق صادق (١٣٨٥هـ) بقوله : « لقد تطلب إحداث الوزارات بالإضافة إلى عدد من الإدارات المستقلة ، وإحداث وظائف كثيرة متنوعة

تتطلب موظفين مؤهلين تتوافر فيهم إمكانيات وكفاءات خاصة، ولم تتمكن الدولة من توفير جميع الموظفين اللازمين لمواجهة أعباء ومسؤوليات الوزارات والإدارات الحكومية التي كانت تستجد بصفة مستمرة، وفي نفس الوقت واجه الموظفون القدامى أعباء ومسؤوليات لا عهد لهم بمثلها من قبل ... وفي هذه الأثناء، عندما كان الجهاز يواجه أعباء ومسؤوليات جديدة تحتاج إلى موظفين مؤهلين، كما تتطلب تنظيمات وأساليب جديدة في العمل، ولم يتمكن الجهاز من توفير الموظفين واستبدال أساليب العمل بأساليب حديثة تنسجم مع الأعباء والمسؤوليات الجديدة، وعجز الجهاز عن التكيف وفق الغايات الجديدة، ظهرت "الفجوة الإدارية"، وأخذت هذه الفجوة في الاتساع، وابتدأ شبح تدهور الإدارة وعجزها عن مواجهة التحديات يتبلور بصورة واضحة سنة بعد سنة»[٢٠].

هذا القصور في الأجهزة الإدارية بلغ ذروته في عام ١٣٧٦هـ عندما واجهت الدولة عجزا ماليا خطيرا جعلها في وضع مالي صعب. هذه الأزمة المالية دفعت مجلس الوزراء في عام ١٣٧٧هـ إلى دراسة الوضع المالي والإداري، ووجد أن الجهاز بحاجة إلى إعادة تنظيم شامل، وتبعا لذلك فقد تم التوجه إلى الاستعانة بالخبرة الأجنبية، وبخاصة المنظمات الدولية، وذلك بغرض المساهمة في معالجة المشكلات الإدارية والمالية التي كانت تواجهها الدولة، حيث كان لنتائج هذه المساعدة دور بارز في عملية الإصلاح الإداري في المملكة.

لقد كانت البداية الحقيقية للاستعانة بالمنظمات الدولية في معالجة المشكلات الإدارية والمالية في عام ١٣٧٦هـ، وذلك عندما وجهت الحكومة دعوة إلى صندوق النقد الدولي لإرسال بعثة تقوم بدراسة الأوضاع في المملكة، وتقديم التوصيات اللازمة لحل هذه الأزمة. وقد استجاب الصندوق لطلب المملكة، وأرسل بعثة تضم ستة من الخبراء الاقتصاديين؛ حيث قاموا بدراسة الوضع المالي، وقدموا تقريرا ضم عددا من التوصيات التي تهدف إلى القضاء على العجز المالي، ووضع رقابة على الصرف. هذه التوصيات تضمنت وضع قيود مؤقتة لحل مشكلة تدهور الريال، وتخفيف الديون العامة على الدولة، وإعادة تنظيم مؤسسة النقد السعودي، والتحول من النظام المعدني إلى النظام الورقي للعملة، وتطوير النظام المالي ونظام

الميزانية من خلال وضع ميزانية سنوية متوازنة، مع ضرورة وضع خطة للتنمية الاقتصادية.

لقد برهنت نتائج الدراسات والتوصيات التي قدمتها بعثة الصندوق الدولي على أهمية دور الخبرة الدولية في جهود الإصلاح الإداري في المملكة، الأمر الذي دفع أصحاب القرار في المملكة إلى الاستعانة مرة أخرى بخبرة البنك الدولي للإنشاء والتعمير. فلقد طلبت الحكومة السعودية من البنك في عام (١٣٨٠هـ) المساعدة على وضع خطة اقتصادية تهدف لتنويع مصادر الدخل بدلا من الاعتماد على إيرادات البترول بشكل رئيس. وقد لبى البنك الدولي للإنشاء والتعمير طلب المملكة؛ حيث أرسل ثلاثة خبراء، قاموا بدورهم بدراسة الوضع الاقتصادي والإداري في المملكة، وقدموا تقريرهم الذي تضمن عددا من التوصيات تمثلت في إنشاء جهاز مركزي للتخطيط مرتبط برئاسة مجلس الوزراء؛ لوضع خطط التنمية الاقتصادية والإشراف على تنفيذها، وضرورة إعادة تنظيم الجهاز الحكومي وتنميته، وإيجاد قوى عاملة وطنية مؤهلة، كما نصح فريق البنك الدولي الحكومة السعودية بضرورة الاستعانة بالأمم المتحدة لدراسة الوضع الإداري في الأجهزة الحكومية، وتقديم التوصيات اللازمة لتطويره.

وقد لقيت نصيحة البنك الدولي قبولا لدى حكومة المملكة العربية السعودية فيما يتعلق بالاستعانة بالأمم المتحدة، حيث طلبت من لجنة التعاون الفني في الأمم المتحدة إرسال خبير لدراسة الوضع الإداري في المملكة. واستجابت أيضا هيئة الأمم المتحدة لطلب المملكة، وأرسلت خبيرا لدراسة الوضع الإداري في الأجهزة الحكومية، حيث وصل هذا الخبير في عام (١٣٨٠هـ)، ودرس الوضع الإداري، وقدم تقريره الذي تضمن توصياته بضرورة إعادة تنظيم الجهاز الإداري، وذلك بدمج الأجهزة المتشابهة، وتعديل أنظمة الرقابة المالية ونظام الممثلين الماليين بوزارة المالية ونظام الخدمة المدنية، وتبسيط الإجراءات الحكومية خاصة ما يتعلق منها بمجالي المشتريات الحكومية والمستودعات. على أن أبرز توصيات هذا الخبير جاءت في الدعوة إلى إنشاء معهد للإدارة العامة لتدريب موظفي الدولة، وقد تم ذلك بصدور المرسوم الملكي رقم (٩٣) في شهر شوال ١٣٨٠هـ.

لقد شكل إنشاء معهد الإدارة العامة منعطفا جديدا في مسيرة الإصلاح الإداري، حيث تمثل ذلك في قيامه بطلب لجنة التعاون الفني للأمم المتحدة إعارة خبيرها آنذاك في المملكة الدكتور/ محمد توفيق رمزي، ثم طلبت المملكة من لجنة المساعدات الفنية مدها بخبير دائم كمستشار للمعهد، غير أن هذا الأمر لم يتحقق إلا في عام ١٣٨٣هـ بوصول الخبير الباكستاني (الكولونيل شاه) الذي كان رئيس مجلس الخدمة المدنية في الباكستان، وقد عمل كمستشار للمعهد على حساب مؤسسة (فورد)؛ حيث كان لوصوله إسهام كبير في بدء عملية الإصلاح الإداري الكبرى التي انطلقت بوادرها في نفس العام.

فلقد اقترح مدير عام المعهد في تلك السنة (١٣٨٣هـ) تكوين لجنة للإصلاح الإداري؛ وذلك من أجل دراسة المشكلات التي تواجه الأجهزة الحكومية، واقتراح الحلول الممكنة لها، إلى جانب اقتراح خطة لتنفيذ هذه الحلول. وقد لقيت هذه الفكرة قبولا كبيرا لدى الخبير الباكستاني (الكولونيل شاه) الذي اقترح على المعهد على الفور الاستعانة بفريق من مؤسسة (فورد) للقيام بهذه الدراسة. وتم بالفعل طلب المساعدة من مؤسسة (فورد) لتطوير الجهاز الإداري، وتمت الاستجابة لهذا الطلب، حيث تشكل بعد ذلك فريق من خبراء مؤسسة (فورد) برئاسة (الكولونيل شاه) الذي قام بدراسة الوضع الإداري في المملكة، واقترح إعادة تنظيم شامل للجهاز الإداري السعودي.

لقد شرع فريق الدراسة من مؤسسة فورد في دراسة الوضع الإداري في المملكة عام ١٣٨٤هـ، وذلك من خلال خمسة فرقاء عمل. الفريق الأول كان معنيا بموضوع شؤون الموظفين، وقد قدم عدة اقتراحات في هذا الصدد تركزت جلها حول إعادة تنظيم نظام الموظفين العام وما يرتبط به من قضايا التصنيف والرواتب والمكافآت. والفريق الثاني تركزت مهمته حول إعادة تنظيم الأجهزة الحكومية، وتبسيط إجراءات العمل وتطويرها، وكان أبرز مقترحاته ممثلا في إنشاء جهاز مركزي للتنظيم والإدارة. والفريق الثالث، وهو فريق الشؤون المالية الذي قدم أربعة مقترحات تتعلق بتحسين نظام الميزانية وأساليب إعدادها وتنفيذها، وتعديل النظام المحاسبي، كما اقترح نظاما جديدا لديوان المراقبة ومهماته، وأخيرا اقتراحه

المتعلق بإنشاء إدارة مركزية للمشتريات المركزية. أما الفريق الرابع فقد تمثلت مهمته في مساعدة معهد الإدارة العامة على تصميم برامجه التدريبية. والفريق الخامس والأخير هو فريق الأشغال العامة الذي أنهى أعماله باقتراح إنشاء مصلحة مركزية للأشغال العامة. لقد قدمت هذه الفرق تقاريرها في فترات تراوحت بين عامي (١٣٨٥هـ) و(١٣٨٨هـ)، وكان لتقاريرها عظيم الأثر في دفع حركة الإصلاح الإداري في المملكة، ولا تزال آثارها الإيجابية في تطوير الوضع الإداري ماثلة إلى يومنا هذا [٢١].

وهكذا يتبين لنا من خلال عرض دور الخبرة الأجنبية في عملية الإصلاح الإداري في المملكة مدى إسهامها في تحسين الوضع الإداري وتطويره، سواء أكان ذلك على مستوى دفع عملية النظم والتعليمات، أم في مجال التنظيم وتبسيط الإجراءات، أم في مجال تدريب القوى العاملة المدربة وتأهيلها، واقتراح البرامج التدريبية الملائمة لإمداد الأجهزة الحكومية بالكفاءات السعودية. لقد أسهمت الخبرة الأجنبية إسهاما كبيرا في تجربة الإصلاح الإداري في المملكة، حيث وطدت دعائم تقنين العمل الإداري وتطويره، وذلك من خلال المقترحات الإيجابية التي قدمتها في هذا الصدد.

ثالثا: الخبرة السعودية

عندما تذكر جهود الخبرة السعودية في مجال الإصلاح الإداري فإن اسم اللجنة العليا للإصلاح الإداري وأجهزتها المساعدة، ومعهد الإدارة العامة ستكون من بين أسماء المؤسسات السعودية التي يشار إليها في هذا المجال. ذلك أن الإسهامات التي تقوم بها هذه اللجنة ومعهد الإدارة العامة، بالإضافة إلى الإسهامات الأخرى التي تقوم بها الجامعات السعودية والديوان العام للخدمة المدنية ووزارة المالية والاقتصاد الوطني، قد شكلت في مجملها محاور عملية لتأطير جهود الإصلاح الإداري وتنفيذها في مرحلة ما بعد الاستعانة بالخبرات الأجنبية، وإن لم تلغها بالتأكيد. على أن اللجنة العليا للإصلاح الإداري وأجهزتها المساعدة، بالإضافة إلى معهد الإدارة العامة، ربما يتميزان عن غيرهما من المؤسسات السابقة - فيما يتعلق بجهود الإصلاح الإداري - بكونهما المعنيين مباشرة بهذه المهمة أكثر من

غيرهما، وذلك من حيث الدور الذي أنيط بكل منهما، سواء فيما يتعلق بالدراسات الاستشارية، أو التقارير، أو التدريب والبحوث، فضلا عن احتضان معهد الإدارة العامة للأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري.

لهذا فإننا في عرضنا لجهود الخبرة السعودية في مجال الإصلاح الإداري سوف نقتصر على دور كل من اللجنة العليا للإصلاح الإداري وأجهزتها المساعدة، والإدارة العامة للاستشارات بمعهد الإدارة العامة، وذلك كأمثلة على واقع مساهمة الخبرة السعودية في عملية الإصلاح الإداري في المملكة خلال مائة عام.

١- اللجنة العليا للإصلاح الإداري:

تعود جذور نشأة اللجنة العليا للإصلاح الإداري إلى المبادرة التي قام بها مدير عام معهد الإدارة العامة في عام ١٣٨٣هـ، حيث اقترح تشكيل لجنة للإصلاح الإداري مكونة من ممثلين لوزارة المالية وديوان الموظفين العام ومعهد الإدارة، مع بعض خبراء الإدارة في الأجهزة الحكومية؛ وذلك من أجل دراسة المشكلات التي تواجهها هذه الأجهزة، وتقديم الحلول المناسبة لها[٢٢]. وقد لقي هذا الاقتراح قبولا من لدن المستشار الباكستاني الموجود في المعهد آنذاك (الكولونيل شاه) الذي أشار بدوره إلى الاستعانة بفريق من مؤسسة (فورد) لدراسة الوضع الإداري في المملكة. وقام خبراء مؤسسة (فورد) بدراسة مشكلات الإدارة في المملكة وقدموا تقريرا بأهم ملاحظاتهم عن هذه المشكلات، مقرونا باقتراحات معينة لتحسين الوضع الإداري في المملكة، كان من بينها اقتراح تكوين لجنة الإصلاح الإداري. وقد رفع صاحب السمو وزير المالية والاقتصاد الوطني آنذاك هذا الاقتراح إلى حضرة صاحب السمو الملكي رئيس مجلس الوزراء بخطابه المؤرخ في ١٣٨٣/٥/١٤هـ، حيث صدر بناء على ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٠٢٥) وتاريخ ١٣٨٣/٧/٥هـ الذي نص البند الأول منه على: «تكوين لجنة عليا من أعضاء مجلس الوزراء تحت رئاسة سمو رئيس مجلس الوزراء»، كما نص البند الثالث من القرار نفسه على تشكيل هذه اللجنة، والذي جرت عليه عدة تعديلات كان آخرها عام ١٤١١هـ، وفقا لقرار مجلس الوزراء رقم (٩٩) وتاريخ ١٤١١/٦/١٤هـ

القاضي بالموافقة على اقتراح صاحب السمو الملكي النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع والطيران والمفتش العام بإعادة تشكيل اللجنة بحيث تكون مشكلة من :

خادم الحرمين الشريفين رئيس مجلس الوزراء	رئيسا
وزير المالية والاقتصاد الوطني	نائبا للرئيس
وزير التخطيط	عضوا
وزير الدولة ورئيس الديوان العام للخدمة المدنية	عضوا
اثنان من وزراء الدولة	عضوا

أما فيما يتعلق بمهمات اللجنة وصلاحياتها، فقد حددها البند الرابع من قرار مجلس الوزراء نفسه رقم (٥٢٠) وتاريخ ١٣٨٣/٧/٥هـ، وذلك على النحو التالي:

تختص هذه اللجنة باتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق إصلاح الجهاز الإداري، وتكون قراراتها واجبة التنفيذ في حدود ما يقضي به هذا القرار.

كما نص البند الخامس من القرار نفسه على أن يفوض مجلس الوزراء هذه اللجنة في ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (٢٥) من نظام مجلس الوزراء فيما يتعلق بإحداث المصالح العامة وترتيبها.

فإذا كان الإحداث والترتيب يمس مجموعة من قطاعات الدولة وأجهزتها، فيكون قرارها نافذا بمقتضى إصداره، إلا إذا قدرت اللجنة ضرورة عرض الأمر على مجلس الوزراء لإحاطته بالقرار قبل إصداره، أو أخذ رأي أعضاء مجلس الوزراء مقدما في موضوع ترى فيه أهمية خاصة. أما إذا كان الإحداث والترتيب يمس وزارة أو مصلحة حكومية معينة بذاتها، فيجب على اللجنة أخذ رأي الوزير أو رئيس المصلحة المعنية، ثم تصدر قرارها بما تراه محققا للمصلحة العامة. وقرارات اللجنة التي تقتضي تعديل بعض الأنظمة يجب أن تتخذ طريقها النظامي الواجب .

وللجنة أن تصدر قرارات وتعليمات تعدل أو تلغي القرارات والتعليمات السابقة أو تنشئ أحكاما إدارية جديدة.

وقد وافقت اللجنة في أول اجتماع لها في ١٣٨٣/٧/٢٦هـ على لائحة عملها وإجراءاتها الداخلية الصادرة بقرارها رقم (١) وتاريخ ١٣٨٣/٨/٨هـ، وقد نص البند الأول من هذه اللائحة على الآتي:

(أ) تكون صلاحيات وواجبات اللجنة العليا طبقا لما جاء بقرار مجلس الوزراء رقم (٥٢٠) الصادر في ١٣٨٣/٧/٥هـ، ومنها ما يلي:

(ب) وضع وإقرار الخطة العامة لتنظيم الإدارة الحكومية وإصدار القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ الخطة العامة.

(جـ) دراسة وإقرار نتائج التقارير والتوصيات ... المقدمة من قبل اللجنة الإدارية التحضيرية.

(د) دراسة مشروعات الأنظمة الجديدة أو التعديلات على الأنظمة الحالية تمهيدا لرفعها إلى الجهات المختصة لإصدارها بالطرق النظامية الواجبة، وذلك تنفيذا لما جاء في قرار مجلس الوزراء آنف الذكر.

(هـ) أخذ رأي مجلس الوزراء بالقرارات التي ترى اللجنة ضرورة عرضها على المجلس لأخذ الرأي فيها، أو لإحاطة المجلس علما بها فقط.

(و) إبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بواسطة رئيس اللجنة بالقرارات والتعليمات الواجبة التنفيذ.

(ز) دعوة المسؤولين في أي وزارة ومصلحة حكومية للاستئناس برأيهم فيما هو معروض على اللجنة من تقارير وتوصيات.

(ح) دراسة وإقرار الخطة العامة لمراقبة وتتبع تنفيذ القرارات التي تصدرها اللجنة،

وتبلغ للإدارات الحكومية.

(ط) اتخاذ جميع الإجراءات التي تحقق بصفة مباشرة أو غير مباشرة إصلاح الجهاز الإداري الحكومي، أو التي من شأنها تسهيل تحقيق هذا الإصلاح. ومن أجل تسهيل مهمة أعضاء اللجنة العليا للإصلاح الإداري في الوصول للقرارات المناسبة فيما يعرض عليهم من تقارير ودراسات، فقد نص قرار مجلس الوزراء نفسه رقم (٥٢٠) وتاريخ ١٣٨٣/٧/٥هـ المنشئ للجنة، في البند السادس منه، على إنشاء لجنة من كبار الموظفين المسؤولين عن النواحي الإدارية في الجهاز الحكومي، أطلق عليها مسمى اللجنة الإدارية التحضيرية، وتتكون هذه اللجنة في الوقت الراهن حسب قرار مجلس الوزراء رقم (٤٦٥) وتاريخ ١٣٩١/٦/٢٥/٢٤هـ من :

- مدير عام معهد الإدارة العامة رئيسا
- نائب رئيس الديوان العام للخدمة المدنية لتطوير الخدمة عضوا
- مدير عام الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة عضوا

حدد الباب الرابع من لائحة عمل اللجنتين العليا والإدارية التحضيرية الصادرة بقرار اللجنة العليا رقم (١) وتاريخ ١٣٨٣/٨/٨هـ، مهمات اللجنة الإدارية التحضيرية، وذلك على النحو التالي:

(أ) مناقشة ودراسة كافة التقارير والمواضيع وإبداء الملاحظات عليها، وإعداد التوصيات اللازمة بشأنها؛ تمهيدًا لعرضها على اللجنة العليا للإصلاح الإداري.

(ب) دعوة المسؤولين في الوزارات والمصالح الحكومية؛ وذلك للاستئناس بآرائهم في بعض المواضيع المطروحة على اللجنة العليا للإصلاح الإداري، إذا رأت أن هناك حاجة لذلك.

(جـ) الاتصال بالوزارات والمصالح الحكومية مباشرة أو عن طريق أمانة اللجنة للحصول على المعلومات والبيانات اللازمة.

(د) رفع أي توصيات ومقترحات أو خطط إلى اللجنة العليا للإصلاح الإداري، ترى أن من شأنها تسهيل مهمة تنفيذ برامج الإصلاح الإداري لجهاز الدولة بوجه عام.

ولما كانت اللجنة الإدارية التحضيرية، كما هو واضح من مهماتها، لا تقوم بإجراء الدراسات بصفة مباشرة، فقد تم تشكيل أمانة عامة للجنة العليا للإصلاح الإداري (مكتب للسكرتارية) بقرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (٢) وتاريخ ١٣٨٣/٩/١٢هـ، مكون من اثنين من موظفي المعهد ليعملا متفرغين، كما نص القرار على تخصيص أحد خبراء الإدارة العامة مستشارًا بمكتب الأمانة.

وتضم الأمانة في الوقت الحاضر عددًا من المختصين جميعهم من السعوديين، وهم من أعضاء هيئة التدريب في معهد الإدارة العامة، ويمارسون كافة الأنشطة الأخرى بالمعهد من تدريب وبحوث واستشارات، إلى جانب عملهم بأمانة اللجنة.

وتقوم الأمانة العامة بعدد من المهمات المنبثقة عن اختصاص اللجنتين العليا والإدارية التحضيرية، وهذه المهمات على النحو التالي:

- القيام بأعمال السكرتارية الخاصة للجنتين العليا والإدارية التحضيرية، بما في ذلك إعداد محاضر الجلسات، وتسجيل الملاحظات والآراء، وتنظيم الملفات والأوراق، وكافة أعمال السكرتارية الأخرى.

- تحضير الوثائق والبيانات والمعلومات التي تستلزمها أعمال اللجنتين.

- الاتصال بالمسؤولين في الوزارات والمصالح وغيرهم ممن تود إحدى اللجنتين دعوتهم، وإحاطتهم بالغرض من الاجتماع.

- إعداد التقارير والدراسات التي تعرض على اللجنتين العليا والتحضيرية، ويدخل في ذلك القيام بزيارات ميدانية للوزارات والمصالح الحكومية ذات العلاقة بالدراسات؛ لأغراض جمع المزيد من المعلومات، واستطلاع آراء ذوي الاختصاص بالموضوع.

- إعداد قرارات اللجنة العليا للإصلاح الإداري تمهيدًا لرفعها إلى المقام السامي [٢٣].

لقد باشرت اللجنة العليا للإصلاح الإداري دورها في عملية الإصلاح الإداري منذ وقت مبكر، حيث عقدت أول اجتماع لها مساء يوم الخميس ٢٦/٧/ ١٣٨٣هـ برئاسة الملك فيصل بن عبد العزيز آل سعود ولي العهد ونائب رئيس مجلس الوزراء آنذاك، ثم توالت اجتماعاتها بعد ذلك، حيث بلغ عدد الاجتماعات بنهاية عام ١٤١٩هـ (١٤٤) اجتماعًا، كما بلغ عدد القرارات الصادرة عنها حتى نهاية ١٤١٩هـ (٢٣٢) شملت مجالات مختلفة مثل: التنظيم وإعادة التنظيم، والوظائف وشؤون الموظفين، والأنظمة واللوائح، وإنشاء وحدات جديدة أو إلغاء وحدات قائمة، وتنظيم ساعات الدوام الرسمي، وإيجاد حلول لتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الحكومية، والشؤون المالية والميزانية، والإجراءات الإدارية، وقرارات أخرى متنوعة. ويوضح الجدول رقم (١) عدد القرارات الصادرة في كل مجال من هذه المجالات.

الجدول رقم (١). عدد القرارات التي صدرت عن اللجنة العليا للإصلاح الإداري في الفترة من ١٣٨٣/٨/٨هـ حتى نهاية عام ١٤١٩هـ.

التسلسل	مجالاتها	عدد القرارات
١	تنظيم وإعادة تنظيم	١١٥
٢	وظائف وشؤون موظفين	٥٥
٣	أنظمة ولوائح	٨
٤	إنشاء وحدات جديدة أو إلغاء وحدات قائمة	٢٧
٥	تنظيم ساعات الدوام الرسمى	١٠
٦	إيجاد حلول لتداخل الاختصاصات بين الأجهزة الحكومية	٤
٧	شؤون مالية وميزانية	٢
٨	إجراءات إدارية	١
٩	قرارات أخرى متنوعة	١٠
	المجموع	٢٣٢

ومما تجدر ملاحظته أن إنشاء مجلس الخدمة المدنية عام ١٣٩٧هـ وتوليه الأمور الخاصة بشؤون الخدمة المدنية حسب ما جاء في المادة الأولى من نظامه، قد أدى إلى تقليص نسبة القرارات الصادرة عن اللجنة العليا للإصلاح الإداري.

أما فيما يتعلق باللجنة الإدارية التحضيرية فقد قامت منذ إنشائها وحتى نهاية عام ١٤١٩هـ بمناقشة ودراسة العديد من المواضيع التي غطت مختلف أوجه الأنشطة الإدارية المتصلة بجهاز الدولة في المملكة، وقد أسفرت تلك الدراسات عن إعداد (٣٣٤) تقريرا موزعة سنويا على النحو الوارد في الجدول رقم (٢).

الجدول رقم (٢). عدد التقارير التي أنجزها اللجنة الإدارية التحضيرية سنويا من ١٣٨٣/٨/٥هـ حتى نهاية عام ١٤١٩هـ

السنة	عدد التقارير	السنة	عدد التقارير
١٣٨٣هـ	٤	١٤٠١هـ	١٠
١٣٨٤هـ	٩	١٤٠٢هـ	١٣
١٣٨٥هـ	٦	١٤٠٣هـ	١٧
١٣٨٦هـ	٥	١٤٠٤هـ	١٥
١٣٨٧هـ	٥	١٤٠٥هـ	١٤
١٣٨٨هـ	٥	١٤٠٦هـ	١٠
١٣٨٩هـ	٤	١٤٠٧هـ	١١
١٣٩٠هـ	١	١٤٠٨هـ	١٤
١٣٩١هـ	٢	١٤٠٩هـ	٥
١٣٩٢هـ	١٠	١٤١٠هـ	٦
١٣٩٣هـ	٢٧	١٤١١هـ	١٠
١٣٩٤هـ	١٩	١٤١٢هـ	٦
١٣٩٥هـ	١٤	١٤١٣هـ	١٥
١٣٩٦هـ	١٦	١٤١٤هـ	٧
١٣٩٧هـ	٢	١٤١٥هـ	٣

تابع الجدول رقم (٢).

السنة	عدد التقارير	السنة	عدد التقارير
١٣٩٨هـ	١٠	١٤١٦هـ	١
١٣٩٩هـ	١٠	١٤١٧هـ	٦
١٤٠٠هـ	٢٣	١٤١٨هـ	٥
١٤١٩هـ	٢		
إجمالي عدد التقارير			٣٣٤

وأخيرًا، فيما يتصل بالدراسات التي أنجزتها الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري، فقد بلغت (٣٩٧) دراسة موزعة حسب سنوات خطط التنمية الخمسية، كما يوضحها الجدول رقم (٣) .

الجدول رقم (٣). الدراسات التي أنجزتها الأمانة العامة للجنة العليا للإصلاح الإداري موزعة حسب سنوات خطط التنمية الخمسية.

خطة التنمية الخمسية	عدد الدراسات
ما قبل خطط التنمية: ١٣٨٢-١٣٩٠ هـ	٣٨
خطة التنمية الأولى: ١٣٩٠-١٣٩٥هـ	٦٤
خطة التنمية الثانية: ١٣٩٥-١٤٠٠هـ	٥٧
خطة التنمية الثالثة: ١٤٠٠- ١٤٠٥هـ	٨٨
خطة التنمية الرابعة: ١٤٠٥- ١٤١٠هـ	٦٦
خطة التنمية الخامسة: ١٤١٠-١٤١٥هـ	٣٩
خطة التنمية السادسة (السنوات الأربع الأولى): ١٤١٦هـ، ١٤١٧هـ، ١٤١٨هـ، ١٤١٩هـ	٤٥
المجموع	٣٩٧

وهكذا يتبين لنا من إنجازات اللجنة العليا للإصلاح الإداري وأجهزتها المساعدة الدور

الكبير الذي قامت به في عملية الإصلاح الإداري خلال بناء المملكة العربية السعودية ونمائها. هذا الدور كان واضحا بشكل جلي في طبيعة القرارات التي صدرت عنها، والمتعلقة بتنظيم وإعادة التنظيم الإداري للعديد من الأجهزة الحكومية العامة، والتي شملت مجالات متعددة مثل: الشؤون المحلية والمالية والاقتصادية والأمنية والصحية والزراعية والنقل والموظفين. وإلى جانب التنظيم، وإعادة التنظيم فقد ساهمت اللجنة العليا وأجهزتها المساعدة على دراسة وتبسيط العديد من إجراءات وأساليب ونماذج العمل في العديد من المجالات التي من بينها: التراخيص البلدية والإعلامية والطبية والصيدلية والصناعية والتجارية والسير والقيادة المرورية، إلى جانب مجالات أخرى، مثل الشؤون الاجتماعية والعمالية، وتوثيق عقود بيع العقارات وشرائها، وتوثيق عقود الأنكحة والإقرارات.

على أن جهود اللجنة العليا للإصلاح الإداري وأجهزتها المساعدة لم تقتصر على قضايا التنظيم وتبسيط الإجراءات، بل امتدت هذه الجهود لتشمل اقتراح بعض الأنظمة واللوائح والقواعد المتعلقة بتنظيم شؤون الخدمة المدنية، واعتماد واقتراح بعض القواعد التنفيذية الهادفة إلى رفع مستوى أداء العمل في الأجهزة الحكومية، مثل: اعتماد القواعد التنظيمية الخاصة بإحداث وحدات للتطوير الإداري والمتابعة في الأجهزة الحكومية، واقتراح القواعد التنظيمية الخاصة بإحداث فروع الأجهزة الحكومية في المناطق الإدارية، ثم اقتراح القواعد التنظيمية الخاصة بمسميات ومستويات بعض الوحدات الإدارية، وأخيرا توحيد تنظيمات الأجهزة الإدارية المتماثلة مثل إمارات المناطق وأمانات المدن [٢٤].

٢- الإدارة العامة للاستشارات

يمثل نشاط الإدارة العامة للاستشارات بمعهد الإدارة العامة القناة الثانية التي من خلالها ساهمت - ولا تزال تساهم - الخبرة السعودية في عملية الإصلاح الإداري في المملكة. فلقد بدأ المعهد في تقديم الاستشارات للأجهزة الحكومية منذ السنوات الأولى لإنشائه، فكانت نقطة الانطلاق لهذا النشاط بتاريخ ١٣٨٢/٥/١٦هـ، حيث أعدت استشارة تشخيصية عن الوضع التنظيمي لوزارة الشؤون الاجتماعية. ولقد مر نشاط الاستشارات في المعهد بعدة

مراحل أملتها ظروف الأجهزة المستفيدة إلى جانب ظروف توافر الخبرة والخبراء السعوديين (وغير السعوديين) الذين يوكل إليهم المعهد تقديم هذه الاستشارات. وهذه المراحل يمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات[٢٥] :

(أ) المرحلة الأولى

وهي المرحلة التي تلت بدء المعهد تقديم الاستشارات، وكانت عنايته خلالها موجهة إلى التدريب، ووسائله لتقديم الاستشارات محدودة من حيث التنظيم والوسائل والأساليب، بجانب محدودية حاجة الأجهزة الحكومية للاستشارات. وفي هذه المرحلة كانت الاستشارات تأتي على شكل مشاركة مندوبين من المعهد في عضوية اللجان التي تشكلها الأجهزة الحكومية داخلها لدراسة بعض المواضيع الفنية. وتنتهي مشاركة المعهد بتقديم تلك اللجان توصياتها مباشرة للمسؤول في الجهة المعنية دون وضع أية تقارير مكتوبة عن المواضيع المدروسة.

(ب) المرحلة الثانية

وفيها تطور شكل الاستشارات المقدمة. فإلى جانب استمرار المشاركة في اللجان وفقا للمرحلة الأولى، يكلف مندوبون من المعهد بدراسة بعض المواضيع بشكل مستقل يحكمه تأهيلهم العلمي وخبرتهم العملية، ويتم ذلك داخل المعهد، وبإشراف وتوجيه مباشر منه. وكانت مواضيع الاستشارات في هذه المرحلة تتصف بالبساطة، وتنحصر في تنظيم إجراءات العمل المكتبية. أما النتائج فتأخذ شكل التوصيات الميدانية التي تقدم مباشرة للمسؤولين في الأجهزة المستفيدة، أو تطبق عمليا بواسطة الموظفين القائمين بالعمل موضوع الدراسة، وتحت إشراف الاستشاريين المكلفين من المعهد .

(جـ) المرحلة الثالثة

وهي المرحلة التي تطور فيها نشاط الاستشارات ليصل إلى الوضع الذي هو عليه في الوقت الحاضر من حيث التنظيم، والكفاءات، والوسائل، والأساليب، والنتائج. ففي هذه

المرحلة أصبح باستطاعة المعهد تقديم خدمات استشارية مهنية رسخت ثقة الأجهزة الحكومية في تخصصه وقدراته، بحيث قل توجهها إلى الشركات أو المكاتب الاستشارية الأجنبية فيما تحتاج إليه من استشارات، بل أصبحت تلك الأجهزة تحيل إلى المعهد نتائج ما تقدمه لها تلك الشركات أو المكاتب من استشارات؛ من أجل دراستها وتقييم نتائجها.

وقد بلغ مجموع الاستشارات التي قدمت منذ بدء نشاط الاستشارات سنة ١٣٨٢هـ حتى نهاية سنة ١٤١٩هـ (١٣٠١) استشارة؛ غطت ثلاثة عشر موضوعاً، تمثلت في الاتصالات والمعلومات، والإجراءات وطرق العمل، والأنظمة واللوائح، والتدريب والتنظيم والأساليب، والحاسب الآلي، والقوى العاملة، والمالية العامة والميزانية، والمشتريات والمستودعات، والمصغرات الفيلمية، والمكتبات والوثائق، والوظيفة العامة، بالإضافة إلى مواضيع عامة أخرى. ويوضح الجدول رقم (٤) توزيع عدد الاستشارات التي قدمها المعهد موزعة حسب سنوات خطط التنمية الخمسية.

الجدول رقم (٤). عدد الاستشارات التي قدمها المعهد موزعة حسب سنوات خطط التنمية الخمسية.

خطط التنمية الخمسية	عدد الاستشارات
ما قبل خطط التنمية: ١٣٨٢ ١٣٩٠	٨٦
خطة التنمية الأولى: ١٣٩٠ - ١٣٩٥هـ	١٠٢
خطة التنمية الثانية: ١٣٩٥ - ١٤٠٠هـ	١٦٢
خطة التنمية الثالثة: ١٤٠٠ ١٤٠٥هـ	٢٩٠
خطة التنمية الرابعة: ١٤٠٥ ١٤١٠هـ	٢٩١
خطة التنمية الخامسة: ١٤١٠ ١٤١٥هـ	٢٠٠
خطة التنمية السادسة (السنوات الأربع الأولى): ١٤١٦هـ، ١٤١٧هـ، ١٤١٨هـ، ١٤١٩هـ	١٨٨
المجموع ١٣٠١	

لقد كانت الأجهزة الحكومية هي المستفيد الأول من نشاط الاستشارات، سواء كانت وزارات، أم أجهزة مركزية، أم مؤسسات أم مشاريع عامة، حيث بلغ عدد هذه الجهات

المستفيدة أكثر من (١٨٠) جهة. وقد كانت نتيجة هذه الاستشارات تحسين الوضع الإداري وتطويره في الكثير من الأجهزة الحكومية في المملكة. بل يمكن القول إن الأجهزة التي استفادت من خدمات الاستشارات التي قدمها ويقدمها معهد الإدارة العامة من خلال الخبرات الوطنية الموجودة فيه، والتي تقوم على تنفيذ هذه الاستشارات، هي من أكثر الجهات التي تسعى دائما إلى طلب المساعدة؛ لتطوير أوضاعها الإدارية بما يتلاءم ومتطلبات التنمية [٢٦].

وهكذا من خلال عرضنا للجهود التي قدمتها اللجنة العليا للإصلاح الإداري وأجهزتها المساعدة والإدارة العامة للاستشارات بمعهد الإدارة العامة، يتضح لنا الدور الكبير الذي أسهمت به الخبرة السعودية المحلية في عملية الإصلاح الإداري عبر مسيرة تأسيس الوضع الإداري وتطويره في المملكة العربية السعودية. فلقد كان هذا الإسهام ماثلا، كما لاحظنا سلفا، في: شؤون التنظيم وإعادة التنظيم، وتبسيط الإجراءات والقواعد، والقوى العاملة، والشؤون المالية، والتقنية الحديثة، الأمر الذي يمكن اعتباره أحد الشواهد الحية على تجربة الإصلاح الإداري في المملكة في تحسين الوضع الإداري وتطويره في المملكة خلال مائة عام.

خاتمة

إن المتتبع لتجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري خلال المائة عام الماضية من تاريخ تأسيس المملكة العربية السعودية، يدرك على الفور عظم هذه التجربة، من حيث التنوع أو التأثير. لقد واكبت جهود الإصلاح الإداري فتوحات جلالة الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود (طيب الله ثراه) في كل مدينة أو منطقة يفتتحها، وذلك قبل أن يستخدم بصفة رسمية مصطلح الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية في بداية عام ١٣٨٣هـ.

هذه الجهود يمكن أن نلمسها، كما رأينا في ثنايا هذه الورقة، في الكثير من مناحي تكوين قواعد هذا الكيان العظيم وتوطيده؛ حيث كانت ماثلة في التعليمات والأنظمة التي

كانت تصدرها حكومة جلالته، أو المجالس التي يتم تشكيلها، أو الأجهزة الإدارية التي يتم إنشاؤها بغرض تسيير شؤون الدولة وتنظيمها وخدمة المواطن والمقيم.

ولما كانت مجالات الإصلاح الإداري عبر تاريخ المملكة العربية السعودية متنوعة، فقد حاولنا في هذه الورقة أن نبرز هذه التجربة من خلال ثلاثة مداخل أساسية كأمثلة فقط على هذه التجربة وليس حصرا لها. المدخل الأول كان ماثلا في التعليمات والأنظمة التي كانت تصدرها الحكومة السعودية؛ وذلك بغرض تقنين أمور الدولة وتوجيهها، وتوضيح مهمات وواجبات موظفي الدولة الذين يترجمون هذه التعليمات والأنظمة إلى واقع حقيقي.

وهذه التعليمات والأنظمة شاملة لكثير من جوانب الإدارة في المملكة بحيث يصعب تغطيتها في مثل هذه الورقة. لهذا فقد اقتصر الحديث هنا، في تجربة المملكة في مجال الإصلاح الإداري، على مجالي الشؤون المالية وشؤون الموظفين باعتبارهما من أبرز المجالات التي حفزت وشهدت ظهور وتعديل الكثير من التعليمات والأنظمة، بما يتواكب ومعطيات كل مرحلة من مراحل نمو المملكة وتطويرها.

المدخل الثاني، الذي تم من خلاله عرض تجربة المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري، كان ماثلا في الاستعانة بالتجربة الأجنبية. لقد لجأت حكومة المملكة العربية السعودية إلى الاستعانة بالخبراء والمؤسسات الأجنبية في دفع عملية الإصلاح الإداري؛ وذلك إيمانا من متخذي القرار فيها بأنه لا يمكن التقدم والرقي بمعزل عن الاستفادة من خبرة الشعوب الأخرى وتجاربها؛ لهذا فقد لجأت المملكة العربية السعودية إلى الاستعانة بعدد من المنظمات الدولية، كان أبرزها صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، ولجنة التعاون الفني للأمم المتحدة، ومؤسسة فورد. لقد كانت الاستفادة من هذه الخبرة الأجنبية تتم وفق ثقافة المجتمع السعودي العربي المسلم وقيمه، حيث ظلت هذه القيم - وستظل بإذن الله - سياجا يحول دون تأثر هذه الأمة بأي قيم أو مبادئ لا تنسجم وسمتها العربية الإسلامية.

وأخيرا، فقد كانت الخبرة السعودية تمثل المدخل الثالث الذي اعتمدت عليه تجربة

المملكة العربية السعودية في مجال الإصلاح الإداري. هذه الخبرة السعودية ربما كانت - ولا تزال - تمثلها إلى يومنا هذا بشكل قوي قناتان رئيستان هما: اللجنة العليا للإصلاح الإداري والأجهزة المساعدة لها، والإدارة العامة للاستشارات، وكلاهما يمثل نشاطا رئيسيا من أنشطة معهد الإدارة العامة.

لقد أثرت هذه الخبرة السعودية في تجربة المملكة العربية السعودية تأثيرا واضحا، وذلك من خلال الدراسات والتقارير التي أنجزتها. ولقد شملت دراسات وتقارير اللجنة العليا للإصلاح الإداري وأجهزتها المساعدة والإدارة العامة للاستشارات بمعهد الإدارة العامة، عددا كبيرا من المجالات الإدارية المتعلقة بالتنظيم وإعادة التنظيم، وشؤون الموظفين، والأنظمة واللوائح، والشؤون المالية، والقوى العاملة، والإجراءات الإدارية، والتدريب، والحاسب الآلي، والمكتبات والوثائق، وغيرها.

إن الدروس التي يمكن أن نتعلمها من خلال عرض تجربة الإصلاح الإداري في المملكة العربية السعودية هو أن هذه التجربة لا تقف عند حد معين، بل هي تمثل خطا من التحسين المستمر للوضع الإداري في المملكة. ويمكن القول إن النجاحات التي تحققها الأجهزة والمؤسسات الحكومية على مختلف الجوانب الإدارية بسبب جهود عملية الإصلاح الإداري، ربما تكون باعثا على التفكير في عملية الإصلاح؛ وذلك لما تفرضه هذه النجاحات من متطلبات ومعطيات جديدة تجعل عمليات الإصلاح نهجا مستمرا في جهدنا الإداري في القرن المقبل من عمر هذه الأمة.

الهوامش

[١] محمد إبراهيم التويجري. *الإصلاح الإداري*، (مسقط: معهد الإدارة العامة)، السنة ١١، العدد ٣٨ - ٣٩ (١٩٨٩م)، ص ٢١٠.

[٢] انظر كلا من:

- *التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية*، أم القرى، العدد (٩٠)، تاريخ ١٣٥٤/٢/٥٢هـ.

- صافي إمام موسى. *تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم*. الرياض: دار العلوم، ١٤٠٥هـ، ص ص ٧٢ - ٧٤.

[٣] انظر كلا من:

- صافي إمام موسى، مرجع سابق، ص ص ٧٢ - ٧٤.

- معهد الإدارة العامة. *تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام (١٣١٩هـ - ١٤١٩هـ، ١٩٠٢- ١٩٩٩م)*. الرياض: مركز الطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة، ص ٨٣، ٨٤.

[٤] صافي إمام موسى، مرجع سابق، ص ٥٧، ٥٨.

[٥] المرجع السابق، ص ص ٩٢ -٩٤.

[٦] محمد بن عبد الله الغيث. *أجهزة الرقابة المالية المركزية*، في: محمد بن عبد الرحمن الطويل وآخرون. *الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، ١٤١٦هـ، ص ص ٢٣٠ ٢٣٤.

[٧] محمد بن عبد الله الغيث، مرجع سابق، ص ص ٢٤٤ - ٢٤٦.

[٨] بابكر الأمير ومحمود الرشيد. *تطبيقات عملية في المحاسبة الحكومية في المملكة العربية السعودية*، الرياض: مطبعة معهد الإدارة العامة، ١٤٠٩هـ، ص ٧.

[٩] معهد الإدارة العامة. *تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام (١٣١٩ - ١٤١٩هـ، ١٩٠٢- ١٩٩٩م)*، مرجع سابق، ص ٨٦.

[١٠] صافي إمام موسى، مرجع سابق، ص ١١.

[١١] عبد الرحمن بن علي الزهراني. *مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع دار الهلال للأوفست، ١٤١٩هـ، ص٨٤.

[١٢] أحمد بن حماد الحمود. *الخدمة المدنية*، في: محمد الطويل وآخرون. *الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، ١٤١٦هـ، ص ص ١٧٥ ٢٢٠.

[١٣] صافي إمام موسى، مرجع سابق، ص ص ١٣ – ١٧.

[١٤] أحمد بن حماد الحمود، مرجع سابق، ص ١٧٩.

[١٥] صافي إمام موسى، مرجع سابق، ص ٢٣.

[١٦] انظر كلا من:

- الديوان العام للخدمة المدنية. *دليل تصنيف الوظائف في الخدمة المدنية*. الجزء الأول، المجلد الأول، ١٤١٩هـ، ص ص ١٣ - ١٧.

- أحمد بن حماد الحمود، مرجع سابق، ص ص ١٨١ – ١٨٨.

[١٧] صافي إمام موسى، مرجع سابق، ص ١٠٠.

[١٨] محمد توفيق صادق. *تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع نجد التجارية، ١٣٨٥هـ، ص ٧٥.

[١٩] محمد بن عبد الرحمن الطويل. *التطور التاريخي للإدارة*، في: محمد بن عبد الرحمن الطويل وآخرون. *الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية*. الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة ١٤١٦هـ، ١٥.

[٢٠] محمد توفيق صادق، مرجع سابق، ص ١٩٤ .

[٢١] معهد الإدارة العامة. *تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام (١٣١٩ - ١٤١٩هـ، ١٩٠٢- ١٩٩٩م)*. مرجع سابق، ص ١٩٢

- محمد توفيق صادق، مرجع سابق، ص ١٩٤.

- محمد بن عبد الرحمن الطويل، مرجع سابق، ص ص ١ - ٧٢.

[٢٢] محمد بن عبد الرحمن الطويل، مرجع سابق، ص ٨٢.

[٢٣] معهد الإدارة العامة. *اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها*. الرياض: مطابع معهد الإدارة العامة، ص ص ٩ - ١٣.

[٢٤] انظر كلاً من:

- معهد الإدارة العامة. *اللجنة العليا للإصلاح الإداري: مهامها، تنظيمها، إنجازاتها*، مرجع سابق، ص ١٥، ١٦، ص ٢٤.

- معهد الإدارة العامة. *تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام (١٣١٩ - ١٤١٩هـ، ١٩٠٢- ١٩٩٩م)*. مرجع سابق، ص ص ٦٠٢-٦٠٧.

[٢٥] انظر كلاً من:

- معهد الإدارة العامة. *عرض عن تجربة الاستشارات في معهد الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية*. بحث مقدم إلى لقاء تبادل الخبرات للمسؤولين في معاهد الإدارة والتنمية الإدارية في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الرياض ١٤١٤هـ.

- معهد الإدارة العامة. *تقرير حول تقويم نشاط الاستشارات بمعهد الإدارة*، ١٤١٨هـ.

[٢٦] انظر كلاً من:

- معهد الإدارة العامة. *تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام (١٣١٩ - ١٤١٩هـ، ١٩٠٢- ١٩٩٩م)*. مرجع سابق، ص ص ٦٠٧ -٦١٠.

- معهد الإدارة العامة. *التقرير السنوي الشامل لإنجازات معهد الإدارة العامة خلال العام التدريبي ١٤١٨ / ١٤١٩هـ*. الرياض. مركز الطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة، ص ١٤.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ٣٩ - ٩٦ ، (١٤٢٠هـ/ ١٩٩٩م).

المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية
الماضي ـ الحاضر ـ المستقبل

د. وحيد بن أحمد الهندي
أستاذ الإدارة العامة المشارك، رئيس قسم الإدارة العامة،

د. محمد بن عبدالله الهران
أستاذ الإدارة العامة المساعد،

كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود،
الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. ركزت هذه الدراسة على نمط المؤسسة العامة الذي تم استخدامه في محيط الإدارة العامة لإدارة الأنشطة الحكومية ذات الطبيعة الاقتصادية، ولقد استخدمت المملكة العربية السعودية هذا النمط التنظيمي اعتباراً من عام ١٣٧١هـ ثم تلا ذلك إنشاء المؤسسات العامة لتغطي بعضاً من الأنشطة الصناعية، والزراعية، والتعليمية، والمالية، والإدارية. وقد أوضحت تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة أنها مرت بثلاث مراحل؛ الأولى مرحلة الاستقلالية والتي بدأت بإعطاء هذه المؤسسات درجة كبيرة من الاستقلالية والمرونة، ثم مرحلة إعادة النظر وتم فيها تقييد حرية المؤسسات العامة عن طريق سحب لوائح الخدمة المدنية عليها، ثم مرحلة الاستثناءات، وهي المرحلة التي تم خلالها استثناء بعض من المؤسسات العامة من تطبيق أنظمة الخدمة المدنية والسماح لهذه المؤسسات بتطوير نظامها الخاص، وذلك بالتشاور مع وزارة الخدمة المدنية.

أظهرت بعض نتائج الدراسة أن المؤسسات العامة نمط تنظيمي منتشر استخدامه في الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، إذ بلغ آخر تعداد لها (٣٧)، كما أنها تمارس عدداً من الأنشطة المالية والزراعية، والتعليمية، والإدارية، كما بينت الدراسة أن المؤسسات العامة أصبحت مقيدة بشدة نتيجة سحب لوائح الخدمة المدنية عليها.

أوصت الدراسة بعدد من التوصيات، منها: البدء في تحويل المؤسسات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية إلى القطاع الخاص، وإرجاع بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الخدمي إلى الوزارة الأم التي تتبعها، وتصبح في شكل وكالة تحت مظلة الوزارة. كما أوصت الدراسة بضرورة عقد ندوة يتم فيها مناقشة وضع المؤسسات العامة وكيفية إيجاد حلول لهذه الكيانات الإدارية ووضعها المستقبلي.

مقدمة

تستخدم معظم دول العالم نمط المؤسسة العامة في كياناتها الإدارية، وتختلف فيما بينها في درجة اعتمادها على هذا النمط، وتسعى من خلال استخدام المؤسسة العامة كأسلوب حديث لإدارة الأنشطة الحكومية ذات الطبيعة الاقتصادية والخدمية إلى تحقيق مردود مالي يساعد على التمويل والاستمرارية.

وعلى الرغم من تعدد تجارب الدول المختلفة مع نمط المؤسسة العامة إلا أن الواضح أن السيناريوهات متشابهة إلى حد كبير، ففي البداية يكون هناك رغبة شديدة من قبل الدول لاستخدام نمط المؤسسة العامة في كثير من الأنشطة، ويترتب على ذلك إنشاء عدد من المؤسسات العامة التي تمارس أنشطة مختلفة، ثم بعد ذلك يبدأ المشهد الثاني حيث تبدأ الدولة بفرض رقابة أكثر على هذه المؤسسات عن طريق سحب اللوائح والأنظمة عليها، الأمر الذي يوصلها في نهاية المطاف إلى مصاف الجهاز الحكومي التقليدي.

وتجربة المملكة العربية السعودية في مجال المؤسسات العامة ليست ببعيدة عن تجارب الدول المختلفة الأخرى، إلا أن هناك اختلافا يتحدد من منطلق دور هذه المؤسسات وماتنوى الدولة أن تعمل بهذه المؤسسات العامة التي بلغ آخر تعداد لها٣٧ جهازاً تمارس كثيراً من الأنشطة الاقتصادية والتعليمية والإدارية والاستشارية والزراعية والمالية.

سوف تناقش هذه الدراسة في القسم الأول مشكلتها وأهميتها وأهدافها ومنهجيتها وحدودها إضافة إلى مصطلحاتها. في حين يركز القسم الثاني على الإطار النظري للدراسة والدراسات السابقة. ويناقش القسم الثالث بشكل مستفيض المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية ماضياً وحاضراً ومستقبلاً. ثم يختم البحث بالخاتمة والنتائج والتوصيات.

الإطار المنهجي

مشكلة الدراسة

ينتشر نمط المؤسسات العامة في جميع الدول بلااستثناء، بل نجد بعض الدول كانت في منظومة الدول الاشتراكية يصل تعداد المؤسسات العامة بها إلى الآلاف[١]، ولكن في ضوء الانفتاح العالمي وتحرير التجارة وتخفيف العبء المالي للدولة عن طريق التحول إلى القطاع الخاص تبرز أهمية التعامل مع هذه المؤسسات العامة التي تقع في منتصف الطريق بين الجهاز الحكومي والقطاع الخاص، هل يتم تحويلها إلى القطاع الخاص نظراً لجاهزيتها كمنظمة تمارس أنشطة اقتصادية أم يتم دمجها في الجهاز الحكومي. والمؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية تواجه هذا المصير المحتوم، ومن هنا تبرز مشكلة هذه الدراسة التي يمكن صياغة التساؤل التالي لها: ماهي تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة؟ وماهي البدائل المتاحة للتعامل مع هذه المؤسسات العامة مستقبلاً؟.

أهمية الدراسة

تبرز أهمية الدراسة من كونها تزاوج بين النظرة التاريخية للمؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية وبين النظرة الاستشرافية المستقبلية لهذه المؤسسات وكيفية التعامل معها، وتنعكس أهمية الدراسة في الناحيتين العلمية والعملية، فمن الناحية العلمية سوف تمثل إضافة متواضعة بجانب ماكتب عن المؤسسات العامة، ومن الناحية العملية سوف تخدم متخذ القرار في التصرف في هذه الكيانات الإدارية بالشكل الذي يتناسب مع الظروف المستقبلية القادمة، وأخيراً تكمن أهمية الدراسة في أنها توضح للمسئولين عن المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية أوجه التغيير التي يمكن لمؤسساتهم أن تنحوها حتى تتعامل مع الظروف المستقبلية الجديدة.

(١) E. Savas, *Privatization in Post-Socialist Countries,* Public Administration Review, November, December1992, Vol. 52, Number b, P. 574.

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على نمط المؤسسات العامة في منظومة الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية الذي تم استخدامه مع بداية تكوين النظام الإداري، وذلك من خلال التعرض إلى بداية إنشاء المؤسسات العامة ثم التوسع في الوقت الراهن ثم التعرض للاستشراف المستقبلي لهذه الأجهزة، بالتحديد سوف تتم محاولة الوصول إلى الأهداف التالية:

١ - التعرض لنشأة المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية.
٢ - تحديد أنواع المؤسسات العامة وأعدادها في المملكة العربية السعودية.
٣ - التطورات التي حدثت للمؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية.
٤ - التحديات التي تواجه المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية.
٥ - الاستشراف المستقبلي للمؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية.
٦ - تقديم بعض التوصيات.

منهجية الدراسة

منهجية الدراسة هي المنهج الوصفي المسحي القائم على فحص وتحليل ماهو متوافر في الأدبيات في مجال المؤسسات العامة بشكل عام وفي المملكة العربية السعودية بوجه خاص. وسوف يتم جمع المعلومات بأسلوب البحث المكتبي القائم على مراجعة وفحص وتحليل ماهو متوافر في المكتبة من بحوث ودراسات وكتب ووثائق حكومية.

حدود الدراسة

هناك بعض المحددات لهذه الدراسة، وهي:

١ - عدم وجود دراسات سابقة تتعرض للمؤسسات العامة في تطورها المستقبلي لايعطي فرصة للباحثين بأن يتعمقا في التحليل.

٢ - الحدود الزمانية لهذه الدراسة هي الأخذ بعين الاعتبار لمدى اختلاف زمن الدراسة عن مرتكزاتها (ماضي - حاضر - مستقبل) وخاصة في المستقبل.

٣ - لم يتمكن الباحثان، نظرا لظروفهما المادية والمعنوية، من توسيع دائرة المقابلات في مدينة الرياض أو في المدن الأخرى.

مصطلحات الدراسة

هناك بعض المصطلحات التي سوف يتم التعامل معها، وهي على النحو التالي:

١ - المؤسسة العامة هي الجهاز الذي تنشئه الدولة لممارسة نشاط ذي طابع خدمي أو تجاري وتمنحه المرونة والاستقلالية اللازمة لممارسة ذلك النشاط.

٢ - الماضي في هذه الدراسة يقصد به بداية إنشاء المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية وبالتحديد من عام ١٣٧١هـ - ١٤١٠هـ.

٣- الحاضر في هذه الدراسة يقصد به الاستمرار في إنشاء المؤسسات العامة من ١٤١٠هـ - ١٤٢٠هـ.

٤- المستقبل في هذه الدراسة يقصد به الفترة المستقبلية من إعداد الدراسة عام ١٤٢٠هـ.

الإطار النظري والدراسات السابقة
الإطار النظري : نشأة المؤسسات العامة

النظرة التاريخية

من المستحسن قبل الخوض أو الشروع في التعرّف على مفهوم المؤسسات العامة كنمط تنظيمي من الأنماط المختلفة للمشاريع العامة، يستوجب الأمر تأكيد أن فكرة المشاريع العامة بما فيها المؤسسات العامة قد برزت وانبثقت بصورة جوهرية مع التطور الذي طرأ على الوظيفة الأساسية للدولة، أي أنها تزامنت مع زيادة تدخل الدولة في الأنشطة الاقتصادية. ويشير أحمد رشيد إلى تبني كثير من الدول لسياسات التدخل في الأعمال الاقتصادية بقوله: إن تدخل الدولة تدخلاً مباشرا في الميادين الاقتصادية قد أصبح الآن من الأمور التي لايوجد اختلاف حولها. ودرجة التدخل تتوقف إلى حد كبير على نوع النظام الاجتماعي القائم ومستوى الأفكار السائدة، هذا ويعزو أحمد رشيد أسباب التدخل إما إلى وجود عقبات تعترض النشاط الاقتصادي عموماً أو في بعض الميادين مما يدفع الدولة إلى أخذ زمام المبادرة، أو أن التدخل قد يكون مقصودا للتعبير عن فلسفة عامة تسعى الدولة إلى تحقيقها.[٢]

وكما هو معلوم فإن جُل اهتمام الدولة قبل منتصف القرن التاسع عشر الميلادي كان يرتكز على الأعمال والمهام التقليدية للدولة أو مايطلق عليه دولة الحراسة أو الحماية والمتمثلة في الاهتمام بالمحافظة على الأمن الداخلي، والأمن الخارجي (الدفاع)، وأخيراً المقاضاة وإقامة العدل بين أفراد المجتمع، وأصبح دور الدولة منصباً على تنفيذ هذه الوظيفة التقليدية آنذاك.

وفي نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن الحالي برزت ضرورة تطوير هذه الوظيفة والمطالبة الجماعية بتدخل الدولة ليس فحسب في الأنشطة الاقتصادية، بل

---

(٢) أحمد رشيد. *مشاكل تطبيقية في إدارة المؤسسات العامة*. الطبعة الثانية، دار المعارف بمصر، ١٩٧١م، ص٢٠.

في كل شئون الحياة بما فيها الشئون الاجتماعية، فقد سلكت الدولة مسلكاً جديداً في محاولة تقديم الخدمات للمواطنين والمجتمع ككل، بل تعدى ذلك بأن تقوم بعملية إنتاج السلع وتسويقها كما هو حاصل في القطاع الخاص.

هذا التطور في دور الدولة الوظيفي لم يعد يقتصر على الوظيفة التقليدية كما أوضحنا آنفاً، بل أصبح بوسع الدولة في دورها الحديث تقديم كافة الخدمات العامة للمجتمع والمساهمة بدور المنتج للسلع وتسويقها، وهنا برز الدور الوظيفي الجديد الذي أطلق على الدولة مفهوم الدولة الرفاهية (Walfare state) والقيام بالوظيفة التنموية. يمكن توضيح ذلك بما وصفه جانت (Gant)

"Government tend to be the primary actors in stimulating economic growth, promoting social cange, and transforming society. These governments, therefore, have performing only traditional functions." (٣)

هذا التطور الوظيفي للدولة يمكنه أن ينسب إلى مسببات أبرزها مايلي:

في مستهل هذه العوامل هو عامل الحروب وماخلفته بالذات الحربان العالميتان الأولى والثانية من أوضاع اقتصادية واجتماعية سيئة فرض على الدولة أن تتحمل العبء والمسئولية في إعادة التعمير. وقد تزامن مع ذلك ظهور الكساد الاقتصادي في الثلاثينيات وأصبح تدخل الدولة أمراً مفروغاً منه؛ لأن العامل الاقتصادي عامل مهم في استقرار الدولة وقوتها، الأمر الذي دعا الدولة ذات النظام الرأسمالي، والتي تقوم على مبدأ الحرية الاقتصادية والملكية الخاصة، إلى التدخل، وأصبحت الدول الرأسمالية والتي تعتبر قلاعاً ومعاقل للنظام الاقتصادي الحر كالولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وباقي دول غرب أوربا، تفضل اللجوء إلى نظام القطاع العام وتقوم بإنشاء كثير من المشاريع العامة، بل وتأميم مشاريع القطاع الخاص، متخلية فيما يبدو عن فلسفة ظلت تدعو لها بل وتدافع عنها. (٤)

---

(٣) Gant, G. (1979). *Development administration: Concepts. and Methods. Madison*, WI: Univesity of Wisconsin Press. P.21.

(٤) د. ميرغني عبدالعال حمور. إدارة مؤسسات القطاع العام: دراسة نظرية وتطبيقية. *المجلة العربية للإدارة*، ص ٢٠.

المثال الواضح على التدخل الحكومي في الولايات المتحدة الأمريكية في الاقتصاد ماقام به فرانكلين روزفلت رئيس الدولة في ذلك الوقت بما يسمى (New Deal) وهو شروع الدولة في القيام بالعديد من المشاريع الحكومية العامة، وقد كان أهمها تلك المشاريع المتعلقة بهيئة وادي نهر التنسي "Tennessee Valley Authority" (TVA) في مجال الطاقة بالإنتاج الزراعي والتصنيع وشركة بنما للسكك الحديدية Panama Railroad Company.

"There are at Present time thirty - nine active wholly government - owned corporations in the United states: [٥]

والمثال الصريح من الدول الأوربية أن بريطانيا لجأت إلى عملية التأميم لتحقيق أهداف، من أهمها الرغبة في أن تؤول ملكية الصناعات الاستراتيجية للدولة للقضاء على الاحتكار الفردي، وتحقيق العدالة الكاملة، ورفع الكفاية الإنتاجية لزيادة الدخل القومي ومحاولة إشراك العاملين في الإدارة . ومن أجل ذلك خضعت المؤسسات العامة لإشراف الدولة وأصبحت وسيلة في تحقيق هدف العمالة الكاملة . [٦]

يقودنا هذا إلى عامل آخر مهم لزيادة تدخل الدولة في الاقتصاد، ويتمثل في المطالبة بالتوسع أو تطوير مفهوم المصلحة العامة داخل نطاق النظام الاجتماعي فأصبح تدخل الدولة مطلباً وأمراً مرغوباً فيه ليس على المستوى الحكومي فحسب بل على مستوى المجتمع . هذا التطور في مفهوم المصلحة العامة ممكن ملاحظته من خلال بروز عدد من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، من أمثلة هذه الأهداف توفير وتحقيق العدالة والمساواة في توزيع الخدمات والسلع، وإعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع والسعي إلى تحقيق أهداف تنموية في مجالات مختلفة .

فالعبرة ليست دائماً بأشكال الإدارة الاقتصادية أو أسلوب استغلال الاستثمار، وإنما بما قاله البانديت نهرو : « إن أهم واجباتنا أن لاتمكن القوى الاقتصادية من التركز في فئة معينة من الأفراد، و ألا تتكون مصالح خاصة تتحكم بنفوذها في قطاع من القطاعات . . . » وإذا كان الأمر كذلك فإن القوة الوحيدة التي تمنع الاحتكار وتحقق

---

(٥) Harold Seidman. *"The theory & the Autonomoue Government corporation: A critical Appraisal"* .Public Adminstration Review, P.89.

(٦) W.A. Robson. *"Problems & Nationalized Industry."*. George Allen and Unwin Ltd. London,

العدالة ولها من الحلول ماتشل به النفوذ الخاص هي الحكومة، أي الحكومة التي تعتمد النظام الذي يفرق بين ما هو مصلحة شخصية وما هو مصلحة عامة، وبين ماهو احتكار وما ليس باحتكار، ثم ماهو عدالة وما هو جور وظلم. (٧)

والأمثلة على ذلك كثيرة، فعلى مستوى الدول الأوربية تولد لديها عدم قناعة بالفكرة الرأسمالية والتي تدعو إلى فكرة التوازن التلقائي من خلال عوامل أو قوى السوق، هذه القناعة أدت إلى مطالبة المجتمعات الرأسمالية بتدخل الدولة إداريا في إنشاء الأجهزة الاقتصادية وتطوير النظام الرأسمالي إلى وضع أفضل يتكيف مع الأزمات الحالية والمستقبلية، والمثال الواضح على ذلك حزب العمل البريطاني الذي اعتنق أحد مبادئ الاشتراكية والذي اعتمد في جملة مبادئه إلغاء الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج ذات النفع العام، حيث أعلن هذا الحزب برنامجه الداعي إلى التأميم ومساندة الشعب، وبالتالي أصبح تدخل الدولة وارداً في الاقتصاد من خلال إنشاء المؤسسات العامة لإدارة هذه الأنشطة الاقتصادية.

ليس هذا فحسب بل إن الدول النامية أصبحت تلعب دوراً بارزاً في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والقيام بهذه الوظيفة الحديثة باسم مفهوم التنمية أو المصلحة العامة.

" Public entarprises have been important in Industrialized as well as in centrally-planned and developing countries... In developing countries, the reliance on public Enterprises to achieve socio-economic goals has been even greater, their contribuations are singificant".(٨)

كذلك فإن زيادة تدخل الدولة في الشئون الاقتصادية والاجتماعية يمكن أن يعزى إلى الثورة الصناعية والتقنية وما نتج عنها من إفرازات أو نتائج أدت إلى تطور مفهوم الدولة من خلال تدخلها في الشئون الاقتصادية بهدف تطوير إمكانيات المجتمع الإنتاجية ومسايرة التقدم التقني.

---

(٧) حامد مصطفى. «إدارة المؤسسات العامة: مبدأ التدخل،» *مجلة العلوم الإدارية*، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧م، ٧٣ - ٩٢، ص ٧٧.

(٨) Higb Bekkus and Sunita Kikeri. Public Enterprise Reform: Privatizations and the World Bank. *World Development*, V.17 No.5, 1989, pp. 659-672.

كذلك أدى نشوء الدول القومية التي كان لها الدور الأعظم من خلال رغباتها في فرض هيمنتها السياسية وسيطرتها داخل حدودها الجغرافية من أجل تحقيق الاستقرار السياسي والوحدة العسكرية، لذلك لجأت لتحقيق ذلك بإخضاع جميع الهيئات العاملة داخل مجتمعها إلى رقابتها وإحاطتها بحدود قانونية تحدد نشاطها وسلوكها داخل المجتمع وتبنت أسلوب التأميم كوسيلة لتحقيق ذلك.

والمثال الواضح على ذلك إلى وقت قريب سعي المجتمعات الشيوعية (الاشتراكية) إلى التحكم في قوى أو عناصر الإنتاج، وأصبحت الدولة هي المسئولة عن تقديم المنتجات والخدمات وتهدف من تدخلها بشكل واسع في الحياة الاقتصادية إلى إحداث التطوير اللازم من أجل تحقيق أهداف المجتمع الشيوعي.

وليس بعيداً عنا أن الدول النامية برمتها أصبحت مسئولة ومطالبة من قبل أفراد المجتمع بتوفير المزيد من الخدمات والسلع مما دعاها إلى القيام بأعمال كانت ومازالت ينظر إليهاعلى أنها مخصصة لأفراد القطاع الخاص، فزادت أعباء الدولة ومسئولياتها حيث أصبحت تدير بعض المشاريع ذات الصبغة الاقتصادية بواسطة مايطلق عليها المؤسسات العامة، ومن هنا انطلقت فكرة المؤسسات العامة.

والمحصلة النهائية لسرد هذه العوامل هي أن تراكم الأعمال التي تقوم بها الدولة ومسئولياتها المضاعفة نتج عنها نمو الجهاز الإداري الحكومي بشكل ملحوظ لمواجهة المزيد من الحاجات، وللسيطرة على هذا الجهاز وإعطائه فاعلية وكفاءة أكبر لجأت الدولة إلى تبني فكرة التخصص الإداري (الأخذ بمبدأ التخصص في الوظيفة الحكومية) والتخفيف من غلو المركزية والتوجه نحو اللامركزية في إدارتها لأعمالها، سميت بعد ذلك باللامركزية المرفقية أو المصلحية، التي تعني في مفهومها « وجود هيئات مستقلة تمارس صلاحيات واختصاصات نوعية على مستوى الدولة ككل أو في نطاق إقليم أو أكثر من أقاليمها». [٩]

(٩) قاسم جميل قاسم. *المؤسسة العامة كاستراتيجية إدارية للتنمية*. المنظمة العربية للعلوم الإدارية. إدارة البحوث والدراسات، ١٩٨٥، ص ١٨-١٩.

وكان أهم مظاهر هذا التخصص وتشعب وظيفة الدولة وتنوعها بروز مايسمى بأسلوب المشاريع العامة بما فيها المؤسسات العامة كنمط أو جهاز إداري حديث وجديد يتولى الوظائف التي تتميز بطبيعة مختلفة عن تلك الوظائف التقليدية المتمثلة في الوزارات أو الأجهزة المركزية، وعادة ماتكون هذه وظائف تجارية ذات طابع تجاري أو وظائف خدمية ذات طابع تجاري أيضاً. وهذا مايسمى بخصوصية المؤسسات العامة كنمط تنظيمي يستحق الدراسة

" The public enterprise is a unique type of organization that is outside the traditional government organization. The uniquness of the public enterprise sector stems from its position as a hybrid organiztion which it shares features from both traditional government bureaucracy and ther private Sector" (١٠)

وباختصار فإن المؤسسة العامة أسلوب إداري جديد ابتدعه الفكر الإداري والسياسي الحديث من أجل التخفيف من غلو وحدة المركزية، على أن تدار وفقاً لأسس تجارية وإبعادها عن التأثيرات السياسية واتباع وسائل إدارية غير المتبعة في الأجهزة الحكومية الأخرى. وترتكز فكرة المؤسسة العامة على أن هذه الأنشطة الاقتصادية أو التجارية يمكن أن تدار بنفس الطريقة والأسلوب المتبع أو التي تدار بها الأنشطة الحكومية التقليدية وإعطائها نوعا من المرونة أو الاستقلالية التي تتناسب مع طبيعة النشاط الاقتصادي الذي أنشئت من أجله على أن تظل تحت سيطرة الدولة ورقابتها. وكانت الدولة أمام مشكلة ذات جانبين مهمين؛ الجانب الأول إدارة هذه المؤسسات بدرجة من المرونة والاستقلالية دون التقيد بالروتين الحكومي، والجانب الآخر أن تظل تحت إشراف الدولة ورقابتها.

ماهية المشاريع العامة والنماذج التنظيمية لها

يعتبر مصطلح المشاريع العامة State Owned Enterprises من المصطلحات الحديثة نسبياً، إذ بدأ استخدامه في عام ١٩٨٣م، وكان يستخدم في الماضي مصطلح Public Enterprises ليعطي نفس الدلالة عن المشاريع التي تعمل في المجالات العامة، ويقصد

(١٠) Aharoni, Y. (1981). "Performance Evalution of State-Owned Enterprises: A Process perspectives". *Management Science* V. 27 (11) Nov. P. 1341.

بالمشاريع العامةما يعمل في المجالات الصناعية والتجارية والمناجم والطرق والمالية، وتختلف المشاريع العامة عن الأجهزة الحكومية الأخرى في كونها تحقق دخلا من جراء عملياتها وكذلك تمتعها بالشخصية الاعتبارية وأيضاً بالاستقلال المحاسبي. (١١)

وينطوي تحت مظلة المشاريع العامة عدد من النماذج التنظيمية والتي تختلف فيما بينها في المسمى وأيضاً في درجة الاستقلالية والرقابة، ولايوجد اتفاق بين المفكرين والكتاب على أعداد هذه النماذج ومسماها. فعلى سبيل المثال في عام ١٩٤٠م استخدم ويلبي Willoughby مصطلح المؤسسة العامة وكذلك الحال بالنسبة لديموك Dimock عام ١٩٤٩، في حين قدمت والش Walshعام ١٩٧٨ عددا من النماذج المستخدمة في الولايات المتحدة، وهي: (١٢)

١ - شركة قناة بنما ١٩٠٤م Panama Canal Company

٢ - هيئة وادي نهر تنسي ١٩٣٣م Tennessee Valley Authority

٣ - مؤسسة السلع الائتمانية ١٩٣٣م CommoditynCredit Corporation

ثم قدم فريدمان Friedman عام ١٩٥٤ (١٣) ثلاثة نماذج مستخدمة في بريطانيا هي:

١ - النموذج الأول مخصص لإدارة المشاريع الصناعية والاقتصادية للدولة، مثال على ذلك هيئة النقل البريطانية British Transportation Commission

٢ - النموذج الثاني مخصص لمؤسسات الخدمات، مثل مؤسسات تطوير المدن الجديدة The New Town Development Corporations

٣- النموذج الثالث مخصص للمؤسسات الإشرافية.

في عام ١٩٥٤م عقد اجتماع تحت إدارة الهيئة الاقتصادية بالأمم المتحدة في رانجون Rangoon حُدد فيه نماذج المشاريع العامة، وهي:

١ - المصلحة الحكومية.

٢ - المؤسسة العامة.

---

(١١) *World Development Report,* London: Oxford Univesity Press, 1983,P.75

(١٢) A.Walsh, *The public's Business*. Cambridge, MA: MIT press 1978, P.34.

(١٣) W .Friedmann, *The Puplic Corporations: A Comparative Symposium,* Toronto, Canada: Carswell Com pany, 1954, P.167 - 168.

٣ - المؤسسات المشتركة .
٤ - إدارة العقد . (١٤)
وقدم هانسون في عام ١٩٦٨م عددا من النماذج ، وهي :
١ - المصلحة الحكومية .
٢ - المؤسسة العامة .
٣ - الشركة المملوكة أو (الشركة المختلطة) . (١٥)
وفي المنتدى الذي عقد في الكويت تحت شعار المشاريع العامة والتنمية في الدول العربية عام ١٩٧٦م تحت إشراف كل من المعهد العربي للتخطيط والمعهد الدولي للقانون بنيويورك ، تم تقديم عدد من النماذج للمشاريع العامة ، وهي :
١ - المصلحة الحكومية .
٢ - المؤسسة العامة .
٣ - الشركة العامة . (١٦)
ولأغراض هذه الدراسة فسوف يتم الاقتصار على نموذج المؤسسة العامة .

المصلحة الحكومية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة

Departmental Agencies with Legal Entity

لا يوجد اختلاف في هذا النموذج عن الجهاز الحكومي التقليدي من حيث النشاط ، ويعطى هذ النموذج للأنشطة التي تحقق إيرادا من جراء نشاطها مثل خدمات البريد ، وهناك خصائص لهذا النموذج وهي :
١ - أن ميزانية المصلحة تعتمد من قبل الدولة وجميع إيراداتها ترحل إليها .
٢ - يطبق نظام الميزانية والحسابات والمراجعة المعتمد في الدولة على المصلحة الحكومية .

---

(١٤) United Nations. *Some Problems in the Organizational and Administration of Public Enterprises in the Industrial Fields*. New York, 1954, P.6-9

(١٥) A. Hanson. *Report of Preliminary Study. Organizational and Administration of Public Enterprises*, New York, United Nations, 1968, P.25.

(١٦) M. Sadik. Bahrain, Kuwait, Qatar, The United Arab Emirates, and Saudi Arabia, In *Public Enterprises and Development in the Arab countries*, ICLD, New York, 1977.

٣ - يعتبر موظفو المصلحة موظفين حكوميين.
٤ - تلحق المصلحة في العادة بجهاز حكومي أكبر «وزارة». (١٧)

المؤسسات العامة Public Corporations

تقوم الدولة في هذا النموذج بإعطاء قدر أكبر من الاستقلالية لتمكين المؤسسة العامة من أداء نشاطها ذي الطابع الإيرادي، ولكن في نفس الوقت المحافظة على هيبة الدولة. ومن خصائص هذا النموذج مايلي :

١ - أن المؤسسة العامة مملوكة للدولة ملكية تامة.

٢ - تم استحداثها بقانون أو نظام يحدد واجباتها وعلاقاتها مع الأجهزة الحكومية الأخرى.

٣ - نظراً لتمتعها بالشخصية الاعتبارية فإن هذا يحقق لها إيجابية التقاضي والمقاضاة وإبرام العقود.

٤ - باستثناء بعض الاعتمادات المالية المخصصة لرأس المال فإن المؤسسة العامة يفترض أنها تمول نفسها بنفسها.

٥ - أن المؤسسة العامة مستثناة من الأنظمة واللوائح المنظمة لعمليات الصرف في أجهزة الدولة.

٦ - أن المؤسسة العامة غير خاضعة لأنظمة الميزانية والحسابات والمراجعة التي تطبق في أجهزة الدولة.

٧ - في الغالب فإن موظفي المؤسسة العامة ليسوا موظفين تنطبق عليهم لوائح الخدمة المدنية، كما أن طرق استقطاب الموظفين وإنهاء ارتباطاتهم تتم حسب أنظمة المؤسسة العامة. (١٨)

الشركة العامة Public Company

وفي هذا النموذج قد تكون الدولة المالكة الوحيدة، في حين، في نموذج الشركة المختلطة، لاتقل ملكية الدولة عن ٥٠٪ من رأس المال. ويتميز هذا النموذج بأنه مناسب

---

(١٧) UN,Op.cit., P.6.
(١٨) UN, Op.Cit.,P.9.

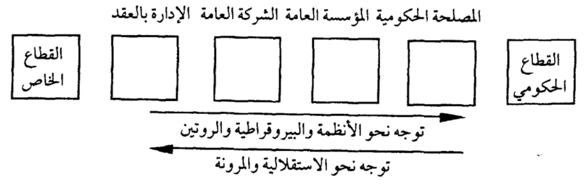
لذلك النوع من الأنشطة ذي الصبغة التجارية البحتة لما يوفره ذلك من مرونة واستقلالية في إدارة النشاط.

وتنشئ الدولة هذا النوع من المشاريع العامة لإدارة أنشطة لها ذات أهمية كبيرة مثل أنشطة التصنيع للحديد والصلب أو البتروكيماويات، ويكون الهدف أن تقف هذه المشاريع على قدميها ثم بعد ذلك يتم تحويلها إلى القطاع الخاص في مراحل متقدمة.[١٩]

الإدارة بالعقد Operating Contracts

يعتبر هذا النموذج من النماذج الحديثة نسبياً في إدارة المشاريع العامة، حيث تقوم الدولة بالتعاقد مع شركة خاصة لإدارة مشروع عام مقابل مبلغ محدد يتم الاتفاق عليه. وتقوم الشركة الخاصة بعمل كافة الترتيبات لإدارة المشروع، بما في ذلك توظيف الأفراد وفصلهم ووضع السياسات المختلفة للمشروع. وبعبارة أخرى تدير الشركة الخاصة المشروع بالطريقة التي ترى أنها تحقق أقصى منفعة وبالشروط التي تضعها الدولة بالنسبة لمستوى الخدمة أو السلطة. وحينما تقوم الدولة بتوقيع العقد مع الشركة الخاصة لإدارة المشروع تبقى في يدها سلطة وحيدة، وهي إنهاء العقد.[٢٠]

ويوضح الشكلان التاليان رقما (١ ، ٢) موقع المشاريع العامة من القطاع الحكومي والقطاع الخاص.



الشكل رقم (١). المؤسسة العامة وموقعها بين القطاعين الحكومي والخاص.

المصدر: أسامة عبدالرحمن. المؤسسات العامة بين المثالية النظرية والانحرافات العملية. *مجلة كلية العلوم الإدارية*، جامعة الرياض، م٧، ١٩٧٩، ١٩٨٠، ص ٧.

---

(١٩) UN, Op.Cit., P.13.

(٢٠) UN, Op. Cit., P.15.

(السلطة الاقتصادية)

القطاع الخاص					
	الإدارة بالعقد				
		الشركة العامة			
			المؤسسات العامة		
				المصلحة الحكومية ذات الشخصية الاعتبارية المستقلة	
					القطاع الحكومي

الشكل رقم (٢). المؤسسة العامة وموقعها بين السلطة السياسية والسلطة الاقتصادية.

خصائص المؤسسة العامة: على الرغم من عدم وجود خصائص للمؤسسات العامة متفق عليها بين الكتاب إلا أن هناك بعض الخصائص التي تميّز المؤسسات العامة عن غيرها من المنظمات، وهي:

١ - إنشاء المؤسسة العامة يكون لهدف عام، وهذا مايفرق المؤسسة العامة عن المنظمات الأخرى وبالذات المشاريع الخاصة، وبالتالي تلعب المؤسسة العامة دور الجهاز الذي يقوم بتحقيق أهداف الدولة على المستوى الكلي أو الجزئي.[٢١]

---

(٢١) Fernads and P.Sicherl, *Seeking the personality of public enterprise*. Ljublijana: International Center for public Enterprises in Developing Countries, 1981.

٢ - تكون ملكية المؤسسة العامة للدولة، وهذا هو الظاهر الغالب في معظم الدول، ولكن في بعض الدول قد تكون ملكية الدولة للمؤسسة العامة بما يمثل أكثر من نصف رأس المال.

٣ - تخضع المؤسسة العامة لرقابة الدولة حيث تلحق بجهاز حكومي «وزارة» يشرف على أعمالها، وبالذات فيما يتعلق بالقرارات الخاصةبالاستثمار، والتسعير. كما تشرف الوزارة على أعمال المؤسسة فيما يتعلق بفحص حساباتها ومراجعتها والتأكد من أنها حققت أهدافها المطلوبة.

٤ - تنشأ المؤسسة العامة بنظام أو مرسوم أو قانون خاص يوضح واجباتها ومهامها الأساسية وعلاقتها بالأجهزة الحكومية الأخرى.

٥ - تتمتع المؤسسة العامة بشخصية اعتبارية مستقلة تمكنها من أداء عملها بيسر وسهولة، ويترتب على تمتع المؤسسة العامة بالشخصية الاعتبارية المستقلة أنها تمكنها من التقاضي والمقاضاة وأيضاً التمتع بأهلية التملك وكذلك التمتع بالاستقلالين المالي والإداري.[٢٢]

٦ - تستثنى المؤسسات العامة من الأنظمة واللوائح الحكومية الخاصة بالصرف ومراجعة الحسابات.[٢٣]

٧ - لايعتبر موظفو المؤسسة العامة في الغالب موظفي دولة ويكون لهم كادر خاص بهم .

٨ - فيما عدا بعض الاعتمادات التي تخصص في الميزانية فإنه يفترض أن تمول المؤسسة العامة نفسها بنفسها «التمويل الذاتي» من جراء بيع السلع أو الخدمات التي تنتجها.

الدوافع والأسباب الجوهرية لإنشاء المؤسسات العامة: من الملاحظ أن المؤسسات العامة متواجدة في جميع القطاعات الاقتصادية، بما في ذلك المالية، والصناعية، والزراعية، والنقل، والاتصالات، والخدمات وغيرها. هذا التواجد

(٢٢) United Nation, *Some problemes in the Organizational and administration of public enterprises in the industrial fields*. New York, 1954.

(٢٣) S.Puraanik , The problem of autonmy and control in public enterprises in India. *Indian journal of public Administration*, 1978,P.1046.

فرض علينا التعرف على الدوافع والمسببات وراء انتشارها. وقادتنا هذه التعددية في المؤسسات العامة، لإدارة الاقتصاد الوطني وتحقيق الأهداف التنموية، إلى إدراك ومعرفة الأسباب والدوافع الأساسية وراء ظهور هذا القطاع المهم، والتقصي والبحث عن هذه الأسباب والدوافع الجوهرية التي تنشأ في ظلها المؤسسات كبديل تنظيمي للأجهزة الحكومية التقليدية.

إن الباحث والدارس لهذا الموضوع يجد نفسه في موقع صعب عند تحديد الدافع أو السبب الرئيسي لبروز المؤسسات العامة، ويُعزى ذلك للفلسفة السياسية لمجتمع ما، والنظام الاقتصادي والإداري والظروف الاجتماعية، ولغرض الدراسة حري بنا أن نحصر هذا التنوع والتعدد في الأسباب وراء إنشاء المؤسسات العامة من خلال تصنيف وتبويب هذه الدوافع في ثلاث مجموعات رئيسية هي:

١ - الدوافع السياسية والأيدلوجية والتاريخية.

٢ - الدوافع الاقتصادية والإدارية.

٣ - الدوافع الاجتماعية.

الجدير بالذكر أن هذا التصنيف يساعدنا على تسهيل عملية استيعاب التعددية وتنوع وتداخل هذه الدوافع وراء إنشاء المؤسسات العامة. ويجب ملاحظة أن الترتيب في هذه الدوافع لايدل على أهمية دافع على آخر، بل إن هذه الدوافع تتداخل وتتفاعل فيما بينها، الأمر الذي يجعل تحديد دافع أو سبب بذاته على أنه هو السبب الرئيسي وراء انتشار المؤسسات العامة أمرا صعبا.

الدوافع السياسية والأيدلوجية والتاريخية: بالنظر إلى الدراسات المتعلقة بالمؤسسات العامة نجد أن هناك العديد من الدوافع السياسية والأيدلوجية والتاريخية التي دعت لانتشار هذا النوع من التنظيم. فمن الدوافع التي رُكّز عليها في هذا المجال: التطور الطبيعي في وظائف الدولة التي لم تصبح مجرد مسئولة عن الوظائف التقليدية، بل تجاوزتها لتؤدي وظائف تنموية من خلال تدخلها في إدارة الاقتصاد، حيث فرض هذا التدخل عليها أن تلعب دوراً فاعلاً في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، ليس في الدول النامية فحسب، بل في الدول الرأسمالية التي تعتمد على قوى السوق في إدارة

الاقتصاد. يتضح ذلك جلياً مع بداية هذا القرن وخصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية والكساد الاقتصادي الذي عايشته الدول الغربية. هذه الظروف دفعت الدول الأوربية الغربية إلى التدخل في الاقتصاد، كما حصل في كل من بريطانيا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا حيث أخضعت المؤسسات العامة لإشراف الدولة وملكيتها، وكان الغرض من ذلك تحقيق عدة أهداف، منها: أن تؤول ملكية الصناعات الاستراتيجية للدولة للقضاء على الاحتكار الفردي ورفع الكفاية الإنتاجية لزيادة الدخل القومي، وإعادة التعمير وحق المواطنة. ويمكن الاستشهاد في ذلك بما قاله لوين (Lewin):

" After W.W.II Europian countries such as the United Kingdom believed that government should operate the economy for the benfit of the nation, and their nationalized industries. Both Italy and Germany in the 1920s and 1930s used public ownership to complement private enterprise and to buill the economy for self - sufficiency and national pride" (٢٤)

ولا يغيب عنا أن الدافع الأيدلوجي من أسباب انتشار المؤسسات العامة، كما حصل في الدول الاشتراكية مثل الاتحاد السوفيتي سابقاً ودول أوربا الشرقية حيث تولد لدى هذه الدول مجموعة من المعتقدات والقيم والأفكار مناطها أن تتولى الدولة الهيمنة على القوى أو العوامل الإنتاجية والسيطرة على السوق وتصفية القطاع الخاص فيها وإدارة الأنشطة الاقتصادية من قبل أجهزتها الحكومية.

من ذلك بروز الأيدلوجية الاشتراكية أو الشيوعية في السابق التي نادت بأهمية تدخل الدولة في تنظيم الأنشطة الاقتصادية وإدارتها حيث بدأت هذه الدول تستخدم أو تتبنى نمط المؤسسات العامة فاستخدمت أسلوب التأميم للمشاريع الخاصة حيث ترى أن توزيع السلع وإنتاجها يجب أن يتم تحت سيطرة الدولة، وأن ملكية الدولة تعتبر الغاية والهدف الأساسي من إدارة هذه المشاريع.

ويتوافق مع هذا الدافع دافع آخر، ألا وهو المعارضة أو عدم الثقة في القطاع الخاص وخاصة القطاع الخاص الأجنبي، حيث إن بعض الأيدلوجيات لديها شكوك وارتياب، إن لم يكن عداوة، في سيطرة القطاع الخاص الأجنبي على الأنشطة الاقتصادية ذات

(٢٤) Aric Y. Lewin (1982) "*Public enterprises: Porposes and Perfromance: A Survey of Western Europian Experience*" In: W.T. Stantury and Fred Thompson (Ed) Managing Public Enterprises. New York: Praneger Publisher, p. 52.

الطبيعة الاستراتيجية، مما أجبر الدولة على استخدام الملكية العامة لإدارة هذه الأنشطة الاقتصادية ذات الطبيعة الاستراتيجية، وخاصة المشاريع الاحتكارية، والقيام بتأميم هذه المشاريع وإدخالها ضمن أملاكها العامة.

وقد أُستخدم أسلوب التأميم في معظم المجالات الإنتاجية وخاصة بعد نيل الاستقلال والتخلص من الدول الاستعمارية. حيث قام المستعمر بإنشاء هذه المشاريع، وبعد التخلص منه ترتب على ذلك أن تسلمت السلطة الحكومية مسئولية إدارة هذه المؤسسات واعتبارها ضمن ممتلكاتها العامة، وأصبح لزاماً عليها أن تدير هذه الأنشطة بنفسها.

بالإضافة لذلك فإن بروز القومية الوطنية وانتشارها يعتبر أحد الدوافع الرئيسية التي ساهمت في إيجاد هذه المؤسسات العامة في الدول النامية بهدف استقلالية الحكم، والاكتفاء الذاتي والتخلص من التدخل الأجنبي والاعتماد عليه في إدارة الاقتصاد الوطني.

الدوافع الاقتصادية والإدارية : يُعطي كثير من الكتّاب أهمية قصوى للدوافع الاقتصادية والإدارية، فالدافع الاقتصادي والإداري، من وجهة نظرهم، هو الأهم والمنطقي لانتشار المؤسسات العامة. ناقش هؤلاء المنظرون قائمة تشتمل على العديد من الأسباب والاعتبارات الاقتصادية والإدارية التي أدت إلى بروز المؤسسات العامة وإظهارها إلى حيز الوجود كجهاز تنظيمي ذي خصائص مختلفة عما هو موجود في الأجهزة الحكومية التقليدية وكذلك يختلف عن القطاع الخاص.

ويمكننا في هذا السياق إيجاز هذه الاعتبارات وإيضاح أهمها فيما يلي:

كما هو معروف فإن بعض دول العالم مرت بمرحلة التنمية والنمو الاقتصادي حيث كانت الحاجة تتطلب وضع خطط طويلة الأجل، وخاصة في مجال المرافق التي تتطلب نفقات باهظة لايقدر على القيام بها إلا الدولة، ونتيجة لذلك لجأت الدولة إلى إنشاء المؤسسات العامة كوسيلة أو أداة فعّالة لدفع الأهداف التنموية وتحقيقها بالشكل الذي تراه ووفقاً لسياساتها العامة، واستطاعت هذه الدول من خلال المؤسسات العامة أن تؤسس البنية التحتية أو الأساسية وتقدم التقنية والمساعدة على تحقيق التوازن الاقتصادي والتنموي بين الأقاليم المختلفة.

إن هذه الأهداف أو الخطط التنموية لو ترك أمرها إلى مبادرات القطاع الخاص لما تحققت بالصورة المرجوة، أو أُنشئت أساساً، وهذا ملاحظ في الدول النامية خاصة، التي أصبح إنشاء المؤسسات العامة فيها شيئا حتميالدفع العملية التنموية وتنمية بعض الصناعات الأساسية والسيطرة على بعض القطاعات الحيوية ذات الطبيعة الاحتكارية.

ومن الاعتبارات الرئيسية التي ذكرت بهذا الخصوص عجز أو عدم توافر القطاع الخاص الفعّال حيث يعتبر أحد المبررات الأساسية وراء إنشاء المؤسسات العامة، ويتمثل ذلك في أن القطاع الخاص في حد ذاته قد يكون قطاعاً متخلفاً لايتوافر لديه الإمكانيات المادية والتقنية والبشرية لتنفيذ الخطط التنموية الطموحة. يتضح هذا بشكل خاص في الدول النامية حيث إن القطاع الخاص في طور النمو في تلك الحقبة الزمنية الماضية.

وهناك من الكتاب من يعزو ضعف القطاع الخاص إلى عدم رغبته الاستثمار في بعض الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي لاتدر ربحاً، أو عدم الرغبة في الدخول والاستثمار في الأنشطة الاقتصادية ذات المخاطر الكبيرة مما يضطر الدولة إلى إنشاء المؤسسات العامة كبديل استراتيجي للقيام بإدارة هذه الأنشطة.

وهناك من يرى أن السبب وراء إنشاء المؤسسات العامة هو عدم وجود القطاع الخاص الفعّال وذلك لأسباب أو ظروف عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي، إن هذه الظروف تولد مخاوف وقلقا لدى القطاع الخاص وانعدام الثقة، وبالتالي لاتتوافر لديه الرغبة في أن يقوم بهذا الدور الفعّال حيث يخشى «القطاع الخاص على مصالحه من التدمير أو التأميم وهذا بالتالي يقوده إلى أن يحجم عن الاستثمار».

وقد يعود تدخل الدولة في الاقتصاد وإنشاء المؤسسات العامة إلى فشل القطاع الخاص وسوء إدارته لبعض المشاريع أو الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني من مشكلات حادة، أو تهديد أو إلغاء الخدمة أو عدم القيام بها من القطاع الخاص، لذلك تسعى الدولة إلى التدخل من أجل إنقاذ هذه المؤسسات التي تقدم خدمات جليلة وذات أهمية كبيرة للمجتمع من أجل استمرارية تقديم هذه الخدمات أو السلع.

قد تلجأ الدولة إلى إنشاء المؤسسات العامة رغبة منها في السيطرة والتحكم في بعض الأنشطة الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة، وهي تلك الأنشطة البالغة الأهمية وذات العلاقة بالاقتصاد الوطني أو القومي للدولة. وتتميز هذه الأنشطة بأنها ذات حساسية

على الاقتصاد القومى وذات أهداف استراتيجية تتعلق بالناحية الأمنية للدولة مما يستوجب أن تكون هذه الأنشطة الاقتصادية تحت سيطرة الدولة وإدارتها .

وهناك فريق آخر يرى أنه قد تكون الغاية من إنشاء المؤسسات العامة تنويع مصادر الدخل ، وذلك كوسيلة لتوفير مصادر دخل وعائد للدولة وخاصة عندما تكون الموارد والمصادر الاقتصادية ضعيفة ، وكذلك في حالة غياب قطاع ضريبي على الدخل بشكل فعّال وعلى وجه الخصوص كما هو ملاحظ في الدول النامية والفقيرة .

أشار لوين (Lewin) إلى الأسباب الاقتصادية التي أدت إلى نشأة المؤسسات العامة في الدول النامية فقال :

" State-enterprises have been established for Ideological reasons to slow down and control the process of economic adjustments. Governments have used state ownership of enterprises as a means to promote regional development; limit unemployment; defend against foreign owned enterprises; combat Inflation, accumulate foreign currency; save decline Industres and fastor high risk and or high technology Industries "[٢٥]

ويبرز الدافع الإداري لإنشاء المؤسسات العامة أن النشاط الذي تمارسه المنظمة هو نشاط اقتصادي يقوم علي تقديم خدمة أو إنتاج سلعة قابلة للتسويق . هذا النشاط الاقتصادي يتطلب نموذجا تنظميا قادرا على إدارته بما ينسجم ويضمن تحقيق شرطي الكفاءة والفعالية . لذلك هناك من الكتّاب من يعزو إنشاء المؤسسات العامة ، كنمط تنظيمي يختلف عن النظام الإداري الموجود في الوزارات والمصالح الحكومية ويشابه إلى حد ما النمط التنظيمي والإداري الموجود في القطاع الخاص ، إلى تخلصها من السيطرة البيروقراطية ، وكسر الروتين الحكومي المتمثل في البطء وعدم المرونة في اتخاذ القرارات و تعقيد الإجراءات الإدارية والمالية ، والتعقيد الشديد في نظم التوظيف المتبعة في الأجهزة التقليدية والتي تحكم سير العمل في الوزارات والمصالح الحكومية التقليدية ، وإعطاء مرونة كافية تتناسب مع طبيعة النشاط الاقتصادي الذي تمارسه المؤسسة من خلال تبني نظم إدارية ومالية ومحاسبية تتلاءم مع طبيعة هذا النشاط .

بالإضافة إلى أن هذاالنمط التنظيمي كجهاز مستقل عن الجهاز التقليدي للدولة يقود

---

(٢٥) Lewin, A (1981). "Research on State-owned Enterprises: Introduction" *Management Science, V. 27,* No. 11, P. 1324.

إلى تخفيف الضغوط الوظيفية والأعمال عن كاهل الوزارات والمصالح الحكومية التقليدية من خلال إدارة هذه المرافق العامة والأنشطة الاقتصادية عن طريق أجهزة مستقلة قادرة على إدارة هذه المهام وفق الأسس التجارية بكفاءة وفاعلية أكثر.
وضع فابركنت (Fabrikant) قائمة بالأسباب التي قادت إلى تعددية المؤسسات العامة في العالم.

" The use of state enterprises may be motivated by desires or remove decision-making from bureacratic controls, to provide social, educationl and cultural service, to adminster state utilites and to generate State revenues in the absence of an effective tax-collecting apparatus".(٢٦)

الدوافع الاجتماعية: يلعب الدافع الاجتماعي دوراً بارزاً في إنشاء المؤسسات العامة، حيث تسعى الدولة إلى التدخل لإدارة بعض المرافق العامة والأنشطة الاقتصادية من أجل تأكيد الوظيفة الاجتماعية لها والتي تتمثل في السعي لتوفير الخدمات والسلع الأساسية للمواطنين، أو من خلال تحقيق التوازن التنموي بين الأقاليم المتخلفة. بالإضافة إلى أن بعض المشاريع العامة تقوم على مبدأ الاحتكار وبالتالي تسعى الدولة إلى حمايتها من الاستغلال أو الاحتكار من قبل القطاع الخاص؛ لذلك تتطلب المصلحة العامة أن تكون هذه المشاريع تحت إدارة الدولة وإشرافها، من أجل توفير سياسة أسعار عادلة للمجتمع، أو على الأقل أن يؤول العائدالمتحقق من الاحتكار إلى خزينة الدولة، وقد تلجأ الدولة لإنشاء المؤسسات العامة كوسيلة لتوفير فرص وظيفية لمواطنيها حيث ينظر لها على أنها هي المسئولة الأولى عن توفير الوظيفة للعمالة الوطنية.

الدراسات السابقة

هناك عدد من الدراسات السابقة التي تناولت موضوع المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، وسوف نتناول هنا بعضاً من هذه الدراسات ذات العلاقة.
قام أسامة عبدالرحمن في عام ١٩٧٨م بعمل دراسة بعنوان «تجربة المملكة العربية

(٢٦) Fabrikant, R. (1976). "Developing Country State Enterprises; Performance and Control". *Columbia Journal of Transnational. Law.* Vol. 16, p. 42.

السعودية مع المؤسسات العامة» تناول فيها أعداد المؤسسات العامة والجوانب الإدارية في الجهاز التنفيذي للمؤسسات العامة، إضافة إلى التغيرات التي حصلت في المؤسسات العامة من حيث سحب لوائح الخدمة المدنية عليها. وقد خلصت الدراسة إلى أن فرض رقابة أشد على المؤسسات العامة يضر بتلك المؤسسات ذات الطبيعة الاقتصادية، وأنه من الأفضل أن يتم تحويل بعض المؤسسات ذات الطابع الخدمي إلى جهاز حكومي تقليدي بدلاً من التعميم في الرقابة على جميع المؤسسات، كما خلصت الدراسة أيضاً إلى أن تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة لاتخرج عن كونها متشابهة إلى حد كبير مع تجارب الدول الأخرى، حيث يتم في البداية إنشاء المؤسسات العامة بشكل كبير وتُعطى الحرية والاستقلالية المطلوبة، ثم بعد ذلك تبدأ الدولة بتقييد حرية هذه المؤسسات بفرض قيود رقابية عليها عن طريق سحب لوائح الخدمة المدنية عليها، وأيضاً إخضاعها، مثل الأجهزة الحكومية الأخرى، لقواعد وإجراءات الميزانية العمومية فيما يتعلق بجانبي المصروفات والإيرادات.

ثم قام عبدالمعطي عساف في عام ١٤٠٣هـ بتعداد المؤسسات العامة وذكر التنظيم الداخلي لها، وأيضاً تعرض لمدى استقلالية المؤسسات العامة إضافة إلى إبراز الهياكل التنظيمية لها. وقد بينت الدراسة أن هناك اختلافاً بين الباحثين حول أعداد المؤسسات العامة في المملكة نظراً لاعتبار بعضها مؤسسات عامة في حين أن البعض الآخر لم يعتبرها كذلك، إضافة إلى ذلك أوضحت الدراسة الاختلاف بين المؤسسات العامة من حيث ارتباطها التنظيمي بوزارة أو مجلس الوزراء، كما أوضحت الدراسة أن التنظيم الإداري في المؤسسات العامة في المملكة لعربية السعودية لايكاد يختلف عن التنظيم العام لبقية الأجهزة الحكومية الأخرى، سواء كان ذلك فيما يتعلق ببنائه أو بخصائصه الأساسية. وقد خلصت الدراسة إلى أن تجربة المؤسسات العامة لم تنجح بما فيه الكفاية حتى إنها لم تنجح في الحفاظ على تمايزها ولو بقدر نسبي، وقد أوصى الباحث في نهاية الدراسة بضرورة تطوير المؤسسات العامة لتواكب التطورات الجارية والمستقبلية.

تلا ذلك قيام عبدالرحمن هيجان عام ١٤١٥هـ بإعداد دراسة عن المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية تناول فيها مراحل تطور المؤسسات العامة وأنواعها،

حيث قسم المراحل إلى أربع: الأولى أسماها مرحلة البداية (١٣٧١-١٣٨٠) والمرحلة الثانية مرحلة الانطلاق (١٣٨١-١٣٩٠) والمرحلة الثالثة مرحلة الازدهار (١٣٩٠-١٤٠٠) والمرحلة الرابعة مرحلة التكامل والاستقرار (١٤٠١إلى تاريخه)، ثم بعد ذلك تناول التنظيم الإداري للمؤسسات العامة من حيث كيفية الإنشاء وإدارة المؤسسة ومديرو المؤسسات والبناء التنظيمي لها، ثم تناول الباحث شئون القوى العاملة والشئون المالية في المؤسسات العامة. وقد أوضحت الدراسة أن هناك تفاوتا بين المؤسسات العامة فيما يتعلق بالجانب المالي أو الجانب الإداري الخاص بالقوى العاملة. ولم تقدم الدراسة أي توصيات فيما يتعلق بوضع المؤسسات وإنما اكتفت فقط بالجانب الوصفي للمؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية.

في عام ١٤١٩هـ قام محمد البيشي بعمل دراسة عن المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية تناولها في ثلاثة محاور، المحور الأول كان عن المؤسسات العامة من منظور كلي، أما المحور الثاني فكان عن تطور المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، والمحور الثالث كان عن التعريف بالمؤسسات العامة في مرحلة التنمية حيث تعرض بإسهاب وتفصيل لجميع المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، ولم تخلص الدراسة إلى شيء معين كما أنها لم تقدم توصيات فيما يتعلق بهذا النمط من المنظمات.

والملاحظ أن هذه الدراسات جميعها (باستثناء دراسة أسامة عبدالرحمن) كانت دراسات وصفية اقتصرت على عملية وصفية بحتة للمؤسسات العامة، وحتى دراسة أسامة عبدالرحمن أيضاً بدأت تفقد أهميتها نظراً للعامل الزمني. وتأتي هذه الدراسة مستفيدة من الدراسات السابقة ومضيفة لها فيما يتعلق بتناول الجانب المستقبلي الذي يواجه هذه المؤسسات وكيفية التعامل معه خصوصاً مع توجه الدولة نحو التحول إلى القطاع الخاص.

المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية

النظرة التاريخية لنشأة المؤسسات العامة في المملكة

إن الحديث عن تطور المؤسسات العامة وبروزها كتنظيم إداري في المملكة العربية السعودية يحتم علينا تتبع الحقائق التاريخية للتنظيم الإداري بصفة عامة والذي من خلاله تتضح لنا الرؤيا الخاصة بالوضع التنظيمي للمؤسسات العامة. وقد كان مستوى التنظيم الإداري للمملكة في عهد الملك عبدالعزيز آل سعود مؤسس الدولة السعودية الحديثة وقبل عملية التوحيد تنظيماً إدارياً بدائياً وبسيطاً يعتمد على الاتجاهات الشخصية من قبل أمراء المناطق. ولكن يجب الإشارة هنا إلى أن إقليم الحجاز قبل توحيد المملكة كان يتمتع في تلك الفترة بوضع ومستوى تنظيم إداري أفضل بكثير مقارنة بالأقاليم الأخرى حيث تواجدت بعض التنظيمات الإدارية مثل المجلس الأعلى والهيئة التأسيسيةوالمجالس الاستشارية في مختلف المدن الحجازية ومجلس الشورى وكذلك مجلس الوكلاء، وغيرها من التنظيمات الإدارية التي وجدت في تلك الفترة الزمنية قبل توحيد المملكة.

إن انطلاقة تطوير التنظيم الإداري في المملكة بدأت بشكل ملحوظ ومدروس بعد توحيدها في عام ١٣٥١هـ وإطلاق مسمى المملكة العربية السعودية عليها. حيث وضع الملك عبدالعزيز، رحمه الله، على عاتقه تصميم الأسس الحديثة للتنظيم الإداري لهذا البلد والذي يتواكب مع متطلبات الدولة المعاصرة فتجد أن النهج المتبع لإحداث هذا التطور لم يكن تلقائياً أو عفوياً، بل على أسس مدروسة ورؤيا صائبة للمستقبل مع الأخذ في الاعتبار أسلوب التدرج في عملية التطوير والتغيير لإيجاد تنظيم إداري شامل يتوافق مع النظرة الحديثة للدولة. فمع بداية توحيد هذه الدولة صدرت القرارات المتعلقة بتثبيت وترسية قواعد الحكم من خلال تعيين ولي للعهد في عام ١٣٥٢هـ تلا ذلك انتشار بعض الوزارات والأجهزة الحكومية المركزية ممثلة في وزارة الخارجية، ووزارة المالية، ووزارة الدفاع، ووزارة التجارة، ووزارة الصحة، ووزارة المعارف، ووزارة الزراعة، ووزارة التجارة، ووزارة المواصلات، وكذلك بعض المديريات التي لم ترق إلى مستوى وزارة مثل مديرية الزيت والمعادن، ومديرية العمل والعمال.

ولقد تطلب هذا التطور التنظيمي إنشاء جهاز مركزي (مجلس الوزراء) ليلعب دوراً بارزاً في التنسيق بين هذه الوزارات والأجهزة المركزية، ليس هذا فحسب بل يعتبر هذا الجهاز التنظيمي هو المسئول الأول والأخير عن رسم السياسات الخارجية والداخلية للدولة في شتى المجالات وتحليل السلطتين التشريعية (التنظيمية) والتنفيذية على مستوى الدولة في نفس الوقت.

وامتدادا لهذا التطور وتبعاً لتنوع وتشعب المجالات التي تقوم بها الدولة فقد شهدت المرحلة الثانية توسعاً وتطوراً سريعاً وملحوظاً يتمثل في إنشاء العديد من الوزارات التي تعمل في مجالات مختلفة مثل وزارة البترول والثروة المعدنية، ووزارة العمل والشئون الاجتماعية، ووزارةالحج والأوقاف (وقدتم فصل الوزارة إلى وزارتين مستقلتين؛ الأولى تتعلق بشئون الحج والأخرى بشئون الأوقاف في الفترة الأخيرة) ووزارة الإعلام، ولم يقف هذا التطور التنظيمي عند هذا الحد، بل اقتضت الضرورة دعم الجهاز الحكومي ببعض الوزارات في مجالات جديدة، منها على سبيل المثال لا الحصر، وزارة العدل، ووزارة الشئون البلدية والقروية، ووزارة التعليم العالي، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة التخطيط، ووزارة البرق والبريد والهاتف، بالإضافة إلى تواجد بعض الأجهزة الحكومية المركزية والمستقلة مثل ديوان الرقابة العامة، وديوان الخدمة المدنية الذي حوّل إلى وزارة خلال فترة إعداد هذا البحث.

أخيراً وليس آخراً فإن ما تم في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبدالعزيز آل سعود من إعادة صياغة نظام الحكم، ونظام المناطق، وكذلك إعادة تنظيم مجلس الشورى، اكتمل به، إلى حد كبير، بناء الجهاز التنظيمي المركزي التقليدي للدولة الذي يشتمل على مجلس الوزراء ومجلس الشورى والوزارات والأجهزة الحكومية المركزية المستقلة[٢٧].

وأما بخصوص المؤسسات العامة ونشأتها في المملكة العربية السعودية فلقد تولد إيمان عميق لدى مؤسس هذه الدولة جلالة الملك عبدالعزيز بأهمية التحول

(٢٧) عبدالله بن راشد السنيدي . *مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها*، الطبعة الخامسة، الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٤١٨، ١٤١٩هـ.

الوظيفي للدولة بعد استقرار الحكم ووضع الأسس للتنظيم الإداري التقليدي لها، والسعي للانتقال من الوظيفة التقليدية للدولة، والتي اهتمت بالمحافظة على الأمنين الداخلي والخارجي، وإقامة العدل بين أفراد المجتمع، إلى التحول إلى غايات سامية ونبيلة بالاهتمام بوضع الأطر العامة لمفهوم الدولة الحديثة أو ما يطلق عليه دولة الخدمات. وعلى هذا الأساس وجب على الدولة السعودية أن تلعب دوراً كبيراً ومميزاً اقتضته الظروف وفي هذه الحقبة الزمنية، لمحاولة النهوض بهذا البلد وتطويره في شتى المجالات والسعي لإحداث التنمية الشاملة. هنا أصبح لزاماً على الدولة أن تأخذ على عاتقها زمام المبادرة في تشييد المرافق العامة وتقديم الخدمات سواء التعليمية أو الصحية أو النقل وغيرها بالإضافة إلى التدخل في إدارة بعض الأنشطة الاقتصادية ذات الطابع التجاري، وذلك بغية توفير هذه الخدمات لأفراد المجتمع وللرقي بهذا المجتمع لمصاف الدول المتقدمة وتحقيق التنمية في فترة وجيزة بقدر الإمكان.

ومما ساعد على هذا التحول في الدور الوظيفي للدولة ما شهدته المملكة من تطور في صادراتها النفطية بعد اكتشافه وزيادة إيراداتها منه، وحتم ذلك عليها استغلال هذه الموارد المالية لمصلحة المواطنين وخدمتهم مما مكنها من القيام بالعديد من مهام هذا الدور الوطني الجديد ومسئولياته. زد على ذلك عدم فاعلية القطاع الخاص آنذاك بسبب ضعف إمكانياته المادية للقيام بهذه المهام والمسئوليات وقدرته على إنشاء هذه المرافق العامة والمشاريع التنموية؛ لما تتطلبه من موارد مالية ضخمة بالإضافة لعدم توافر الكفاءات والمهارات والخبرات الفنية الإدارية التي تمكنه من إدارة هذه المشاريع بالفاعلية والكفاءة المطلوبة، أجبر ذلك الدولة على أن تقوم بهذا الدور الوظيفي الحديث. ومن زاوية أخرى فقد انصبت توجهات القطاع الخاص في تلك المرحلة الزمنية على الاستثمار في المشاريع والقطاعات الاقتصادية التي يحقق فيها عوائد وأرباحا عالية دونما مخاطرة بشكل كبير؛ لذلك تجد أنه ركز اهتماماته على المضاربات العقارية والمالية وسعى للحصول على بعض الوكالات التجارية، وكان همّ وديدن القطاع الخاص في تلك الفترة مركزا على هذا المجال وعلى عدم الرغبة في الاستثمار في مشاريع وقطاعات اقتصادية ضخمة لا تدر ربحاً وذات مخاطر كثيرة، مما جعل الدولة أمام الخيار الصعب، ألا وهو أن ترمي بثقلها الكامل نحو العمل على تملك

وإدارة الأنشطة الاقتصادية والخدمية ذات الطابع التجاري والتي يحجم أو يعجز القطاع الخاص عن القيام بها.

إن متطلبات هذا الدور الوظيفي الجديد للدولة، للأسباب التي ذكرت آنفاً، أجبرها على أن تسعى بقيادة مؤسسها لوضع النواة والأسس الإدارية لإيجاد نمط أو أسلوب إداري جديد لتولي القيام بإدارة المرافق العامة وتقديم الخدمات وتنفيذ البرامج التنموية وذلك من خلال إنشائه بعض المديريات التي أصبحت فيما بعد مؤسسات عامة، وأقرب مثل على ذلك إنشاء جمعية الإسعاف الخيري عام ١٣٥٤هـ/ ١٩٣٤م التي تحولت بعد ذلك إلى جمعية الهلال الأحمر السعودي، وكذلك إنشاء جهاز للنقل الجوي عام ١٣٦٥هـ تابع في ذلك الوقت لمصلحة الطيران المدني والذي تم تطويره فيما بعد؛ ليصبح نواة لتأسيس المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية لاحقاً.

ولكن يجب تأكيد أن نظام المؤسسات العامة في المملكة بشكله الرسمي لم يؤخذ به أو يعمل إلا مع بداية السبعينيات الهجرية عندما تم إنشاء أول مؤسسة بشكل رسمي عام ١٣٧١هـ وهي مؤسسة النقد العربي السعودي التي بقيت إلى عام ١٣٨٠هـ أي بفاصل زمني يقارب عشر سنوات. وفي عام ١٣٨٠هـ/ ١٩٦٠م خطت الدولة خطوتها الثانية فأنشأت معهد الإدارة العامة... وفي الفترة من ١٣٩٠هـ إلى ١٤١٠هـ نمت المؤسسات نمواً كبيراً حيث تعد هذه فترة المؤسسات العامة إذ تم فيها إحداث (٢١) مؤسسة عامة.[٢٨] من هنا يتضح لنا أن الأطر الأساسية لنظام المؤسسات العامة في المملكة قد بدأت منذ ذلك التاريخ في عهد موحد هذه الدولة ومؤسسها. وهذا ما أشارت إليه بعض الدراسات السابقة في هذا المجال حيث إن الاهتمام في البداية كان منصباً على بناء الجهاز الإداري التقليدي، ثم بعد ذلك اتجهت الأنظار إلى الاهتمام بالتنظيم الإداري للمؤسسات العامة التي هي حقيقة نظام إداري حديث وأكثر تقدماً وتطوراً من الأجهزة التقليدية «لقد صاحب التطور الكبير في أجهزة الدولة اهتماماً متوازياً بفكرة المؤسسات العامة كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري الحديث، ومن الطبيعي أن هذا الاهتمام لم يتبلور خلال مرحلة التكوين الأولى للدولة باستثناء مؤسسة

(٢٨) محمد بن ناصر البيطي. «تطور المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية». بحوث نمو عز *المملكة العربية السعودية* في الرياض ٧-١١ شوال ١٤١٩هـ/ ٢٤-٢٨يناير ١٩٩٩م، ص ١٦.

النقد العربي السعودي التي تأسست عام ١٣٧١هـ وإن هذا التأخير في إنشاء المؤسسات العامة كان أمراً منطقياً، فلم يكن من المنطق البدء في تأسيس الأجهزة الفرعية والأكثر تطوراً قبل أن يتم إنشاء الأجهزة الأساسية المتمثلة في الوزارات»[٢٩].

وبهذا السرد التاريخي لتطور التنظيم الإداري في المملكة يتضح جلياً أن الانطلاقة الحقيقية لتطور قطاع المؤسسات العامة السعودي استغرق نحو خمسة وعشرين عاماً ابتداء من أوائل السبعينيات وانتهاءً بأوائل التسعينيات، شهدت تلك الفترة إنشاء العديد من المؤسسات العامة في شتى المجالات. وكانت الغاية من استخدام هذا النمط التنظيمي أن يتولى القيام بتأدية الأنشطة الاقتصادية والخدمية ذات الطابع التجاري والتي تتميز بطبيعة تختلف عن نوعية الأنشطة التقليدية التي تمارسها الأجهزة الحكومية المركزية متمثلة في الوزارات. وقد ثبتت الحكومة السعودية هذا الأسلوب التنظيمي إيماناً منها بما يتمتع به من خصوصية تتوافق مع وظائف الدولة الحديثة، وذلك لما يوفره هذا الأسلوب التنظيمي من خصائص كما أشرنا في الجانب النظري في بداية هذه الدراسة، لمثاليته من الناحية النظرية حيث إنه يحقق التوازن بين متطلبات الاستقلالية فيمنحها المرونة الإدارية في استخدام الأساليب والطرق والأنظمة الإدارية التي تتلاءم مع طبيعة الأنشطة التي تمارسها، وفي ذات الوقت تظل تحت إشراف الدولة ورقابتها بشكل مباشر؛ لحماية المصلحة العامة وعدم انحرافها عن السياسات العامة للدولة، بالإضافة إلى أن هذا النموذج يتصف ببعض الخصائص والمزايا الجوهرية التي شجعت الحكومة السعودية على التوسع في استخدامه خلال تلك الفترة، وتتمثل فيما يلي:

١ - محاولة إزاحة العبء الإداري عن كاهل الجهاز الحكومي التقليدي (الوزارات) وذلك بإنشاء أجهزة مستقلة (المؤسسات العامة) قادرة، بشكل أكثر كفاءة وفاعلية، على القيام بهذه المهام والأنشطة؛ لتتفرغ الأجهزة الحكومية التقليدية إلى مهام الإشراف والتخطيط.

---

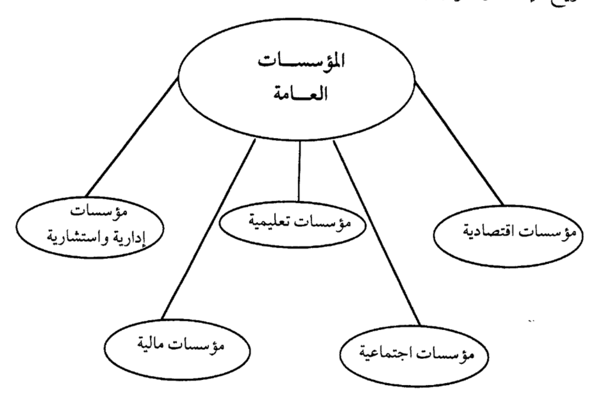
(٢٩) هاني خاشقجي. «*التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية: المفاهيم-الأسس-التطبيقات*»، ص ٢٧٢.

٢ - «تنظيف أساليب العمل الإداري من مظاهر الجمود والتعقيد الذي تتصف بها البيروقراطيات العامة في أجهزة الوزارات، والتي تكون غالباً بالتمسك بقدر كاف من المرونة في تطبيق اللوائح والأنظمة المختلفة.

٣ - خلق الفرص في الاستقلال الإداري اللازم لخلق كادر كفء من الموظفين القادرين على إنجاز المهام الجديدة بالفاعلية والسرعة المطلوبة، وذلك لعدم إخضاع موظفي المؤسسات العامة للأنظمة الإدارية المعمول بها في أجهزة الدولة الأخرى.

٤ - خلق الفرص في الاستقلال المالي اللازم لحفز العاملين في المؤسسات العامة بما يحقق الفاعلية والمبادرة والإبداع لديهم». (٣٠)

ويوضح الشكل رقم (٣) أنواع المؤسسات العامة في المملكةالعربية السعودية، كما يوضح الجدول رقم (١) المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية من حيث تاريخ الإنشاء والمقر والهدف.



الشكل رقم (٣). أنواع المؤسسات في المملكة العربية السعودية.

(٣٠) عبد المعطي محمد عساف. *التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية*. دار العلوم للطباعة والنشر، ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٣م.

الجدول رقم (١). المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية مصنفة حسب النوع وتاريخ الإنشاء والمقر والهدف.

(أ) المؤسسات الاقتصادية

م	المؤسسة العامة	تاريخ إنشائها	مقرها	الهدف
١	المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية	تأسست عام ١٣٦٥هـ وأصبحت مؤسسة عامة سنة ١٣٧٩هـ وأنشئت بموجب مرسوم ملكي عام ١٣٨٥هـ	جدة	القيام بكافة أعمال النقل الجوي التجاري والمدني داخل المملكة وخارجها.
٢	المؤسسة العامة للبترول والمعادن (بترومين)	عام ١٣٨٢هـ	الشرقية	المساهمة في مختلف أوجه النشاط التجاري والصناعي المتعلق بالبترول والمعادن وذلك بقصد تطوير وتنمية تحسين صناعتي البترول والمعادن والمنتجات البترولية ومستحضراتها والصناعات ذات العلاقة بها.
٣	المؤسسة العامة للخطوط الحديدية السعودية	أنشئت عام ١٣٨٦هـ وأطلق عليها مؤسسة عام ١٤٠١هـ	الشرقية	دراسة توسيع شبكة الخطوط الحديدية لخدمة مختلف مناطق المملكة كذلك ربط المملكة بالخارج.
٤	المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق	عام ١٣٩٢هـ	الرياض	إنشاء وتشغيل صوامع الغلال ومطاحن الدقيق ومصانع العلف الحيوانية بهدف تكوين صناعة متكاملة لتخزين الغلال وإنتاج الدقيق وتصنيع علف الحيوان.

م	المؤسسة العامة	تاريخ إنشائها	مقرها	الهدف
٥	مصالح المياه المجاري	عام ١٣٧٨هـ عام ١٣٩٣هـ عام ١٣٩١هـ عام ١٣٩٨هـ عام ١٤٠٣هـ	الشرقية الرياض الغربية المدينة المنورة القصيم	مسئولية توفير مياه الشرب الصحية وتنفيذ وسائل الصرف الصحي لجميع المواطنين في جميع المناطق.
٦	المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة	عام ١٣٩٤هـ وقيل عام ١٣٩٥هـ	الرياض	تنفيذ وإدارة مشاريع التحلية في المملكة ويشمل ذلك عمليات التوسعةوالتشغيل والصيانة وأيضا تدريب الموظفين السعوديين داخل المملكة وخارجها في مجالات تشغيل صيانة محطات التحلية.
٧	الهيئة الملكية للجبيل وينبع	عام ١٣٩٥هـ	الجبيل ينبع	تخطيط وتنسيق وتنفيذ برامج التجهيزات الأساسية في مجمعي الجبيل وينبع الصناعيين.
٨	المؤسسة العامة للكهرباء	عام ١٣٩٦هـ	الرياض	تنفيذ الخطط والبرامج الموضوعةلتصميم الكهرباء في جميع مناطق المملكة وإنشاء المشاريع الكهربائية.
٩	المؤسسة العامة للموانئ	عام ١٣٩١هـ قيل: عام ١٣٩٦هـ		توفير الخدمات المختلفة للموانئ كالإرشاد البحري وتوفير المرافئ وأعمال الصيانة في حدود الميناء.

(ب) المؤسسات التعليمية

م	المؤسسة العامة	تاريخ إنشائها	مقرها	الهدف
١	جامعة الملك سعود	١٣٧٧هـ	الرياض	إعداد أجيال من الشباب والتنسيق بين الجامعات والجهات الأخرى ورفع مستوى الخدمات التي توفرهاالجامعة للطلاب والطالبات .
٢	الجامعة الإسلامية	١٣٨١هـ	المدينة المنورة	تبليغ رسالة الإسلام الخالدة إلى العالم عن طريق الدعوة والتعليم الجامعي والدراسات العليا وإعداد البحوث العلمية وترجمتها ونشرها .
٣	جامعة الملك فيصل	١٣٩٥هـ	المنطقة الشرقية	إعداد المدرسين المهنيين في مختلف العلوم التطبيقية والتكنولوجية .
٤	جامعة الملك فهد للبترول والمعادن	١٣٨٣هـ	المنطقة الشرقية	توفير أسباب الدراسات المتعلقة بالبترول والمعادن وتشجيع البحوث العلمية .
٥	جامعة الملك عبدالعزيز	١٣٨٧هـ	جدة	توفير أسباب التعليم الجامعي والدراسات العليا .
٦	جامعة الإمام محمد بن سعود	١٣٩٤هـ	الرياض ولها فروع	العناية في نطاق الدراسات الشرعية بالبحوث الفقهية والقانونية المقارنة .

م	المؤسسة العامة	تاريخ إنشائها	مقرها	الهدف
٧	جامعة أم القرى	١٤٠١هـ	مكة المكرمة	تدريس علم الفقه والعقيدة
٨	جامعة الملك خالد	١٤٣٠هـ	المنطقة الجنوبية (أبها)	إعداد الشباب السعودي المؤهل لخدمة وطنه والقيام بالبحوث والدراسات التي تخدم المجتمع السعودي برمته .
٩	المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني	١٤٠٠هـ		تنفيذ الخطط والبرامج الموضوعية لتطوير القوى العاملة الوطنية المهنية والفنية وتشجيع البحوث والدراسات المهنية .

(جـ) المؤسسات الإدارية والاستشارية

م	المؤسسة العامة	تاريخ إنشائها	مقرها	الهدف
١	معهد الإدارة العامة	١٣٨٠هـ	الرياض	رفع كفاءة موظفي الدولة وإعدادهم علمياً وعملياً وإيفاد البعثات التدريبيةفي الشئون الإدارية .
٢	الدار السعودية للخدمات الاستشارية	١٤٠٩هـ	الرياض	المساهمة في توسعة قاعدة الإنتاج الصناعي ومعالجة المشكلاتالفنية والتسويقية للمشاريع الصناعية خلال عمليات إنشاء المصانع وبعد بدء الإنتاج .
٣	الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس	١٣٩٢هـ	الرياض	وضع اعتماد نصوص المواصفات القياسية الوطنية لكافة السلع ونشرالمواصفات والمقاييس بأنسب الطرق .
٤	مدينة الملك عبدالعزيز للعلوم والتقنية	١٣٩٧هـ	الرياض	إنشاء إدارة مركز المعلومات عن القوى العاملة في حقول العلوم والتقنية في المملكة للاستفادة من هذه القوى في تنفيذ سياسات التطوير العلمي والتقني .

(د) المؤسسات الاجتماعية

م	المؤسسة العامة	تاريخ إنشائها	مقرها	الهدف
١	جمعية الهلال الأحمر السعودي	١٣٥٤هـ	الرياض	توفير الإسعافات العاجلة والضرورية لضمان الحوادث والكوارث العامة ونقل المرضى والمصابين والمساهمة في علاجهم.
٢	المؤسسة العامة للتأمينات	١٣٨٩هـ	الرياض	تطبيق فروع التأمينات الاجتماعية التي نص عليها نظام التأمينات الاجتماعية، والغرض منها ضمان مصدر دخل للعامل عندما يفقد القدرة على العمل سواء الشيخوخة أو المرض.
٣	الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية	١٤٠٦هـ	الرياض	المحافظة على جميع أنواع الحيوانات الفطرية وإنماؤها والتي كانت في وقت موجودة بأعداد وفيرة في المملكة كما تعمل الهيئة على القيام بالمجالات المتعلقة ببيولوجية وتكثير الأنواع المختلفة من الحيوانات الفطرية.

(هـ) المؤسسات المالية

م	المؤسسة العامة	تاريخ إنشائها	مقرها	الهدف
١	مؤسسة النقد العربي السعودي	١٣٧١هـ	الرياض	إصدار النقد العربي السعودي ودعمه وتوطيد قيمته داخل البلاد ومراقبة المصارف التجارية بالمملكة والمشتغلة بأعمال مبادلة العملات .
٢	البنك الزراعي العربي السعودي	١٣٨٢هـ	الرياض	توفير السيولة النقدية المطلوبة لتأمين مستلزمات الإنتاج الزراعي المختلفة كالمكائن والمضخات والآليات الزراعية والبذور والأسمدة والأغراس .
٣	بنك التسليف السعودي	١٣٩١هـ	الرياض	تقديم القروض للمواطنين السعوديين من ذوي الإمكانيات المحدودة لمساعدتهم بهدف تحقيق روح التكافل للمجتمع السعودي .
٤	صندوق التنمية العقارية	١٣٩٤هـ	الرياض	تمويل المشاريع الإنمائية في دول من شأنها تحسين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والصحية لهذه البلدان عن طريق منح القروض لها .
٥	صندوق التنمية الصناعية السعودي	١٣٩٤هـ	الرياض	تقديم القروض الميسرة المتوسطة الأجل والطويلة لمشاريع القطاع الخاص الصناعية . وتقديم خدمات استشارية في مجالات مالية .

النظرة الحالية للواقع التنظيمي للمؤسسات العامة في المملكة

إن المتأمل للوضع الحالي للتنظيم الإداري للمؤسسات العامة في المملكة يقوده تفكيره في بادىء الأمر إلى استرجاع الغاية من تبني هذا النموذج التنظيمي والتي أشارت إليها أدبيات هذا الموضوع. حيث تنحو الدول عامة بما فيها المملكة نحو التوجه للأخذ بفكرة المؤسسات العامة كتنظيم إداري؛ لما يتميز به من مثالية من خلال تحقيق التوازن بين مطلبين أساسيين، هما الرقابة لحماية المصلحة العامة والاستقلالية لتحقيق مبدأ المرونة، بما يتلاءم مع طبيعة الأنشطة التي تمارسها هذه المؤسسات. ولذا فإن المتتبع للوضع في المملكة يلاحظ أن الاندفاع نحو هذا النموذج التنظيمي المثالي بغية تحقيق هذه الغاية السامية ومحاولة الاستفادة من عملية التوازن بين المطلبين المذكورين آنفاً يهدف إلى تحقيق شرطي الفاعلية والكفاءة في نهاية المطاف.

ولكن يجب التوقف هنا والاعتراف بأن التطبيق العملي على أرض الواقع لنموذج وفكرة المؤسسات العامة يشهد انحرافاً كبيراً، تارة نحو الاستقلالية المفرطة وما ترتب عليها من انحراف تلك المؤسسات العامة عن مسارها الصحيح وما خطط له. «كما أشير إلى ذلك بأن المرحلة الأولى، وهي التي تمتد مع بداية تأسيس المؤسسات العامة وحتى منتصف التسعينات، فقد لوحظ خلال هذه المرحلة أن المؤسسات العامة بشكل عام قد تمتعت بدرجة عالية من الاستقلالية بالقدر الذي عمق التفاوت بين المؤسسات العامة وبصورة مثلت في بعض الأحيان انحرفاً واضحاً عن الأهداف التي استهدفت من منح مثل هذه الاستقلالية».[٣١] وتارة أخرى نحو الرقابة الشديدة التي جردت المؤسسات العامة من حريتها والمرونة التي تتمتع بها مما انتفى معه المبرر من كونها مؤسسات عامة. وهذا ما نشهده في الوضع الحالي الذي تعيشه المؤسسات العامة في المملكة. إذاً الحقيقة التي يجب الإشارة إليها أن الرقابة المفروضة على المؤسسات العامة في النظام السعودي تخالف، بشكل كبير، ما رسم له في الجانب النظري حيث يلاحظ الرقابة الشديدة وتعددية الأجهزة الرقابية التي تقوم بالعملية الإشرافية على أعمال هذه المؤسسات وأنشطتها، ومما يؤسف له أن أولويات هذا النظام الرقابي شددت

(٣١) عبد المعطي عساف، مرجع سابق، ص ٧٨١.

على مفهوم الرقابة بجانبه السلبي، والذي يرتكز، وبشكل أساسي، على مراقبة الإجراءات المعمول بها داخل هذه المؤسسات ومدى شرعية التصرفات الإدارية المالية دون الاهتمام، بشكل رئيسي، بمفهوم الرقابة بجانبه الإيجابي والذي يهتم أساساً بقياس الأداء والإنتاجية ومدى قدرة هذه المؤسسات على حسن استخدام المؤسسة العامة مواردها المادية البشرية لتحقيق أهدافها المناطة بها. «إن المتابعة الواقعية لمعظم النظم بما فيها نظام المؤسسات في المملكة يؤكد وجود انحرافات أساسية ومختلفة عن ذلك حيث يلاحظ أن معظم البلدان النامية تبدأ متحمسة في اتباع هذا الأسلوب ومتمسكة بالحكمة منه، إلا أنها لا تلبث بعد ذلك أن تخرج عن إطار تلك الحكمة فتبدأ في إخضاع المؤسسات لنفس الأنظمة المعمول بها في بقية الأجهزة الحكتومية. وعادة يكون ذلك مصحوباً بقيود رقابية كافية لغل يد المؤسسات العامة وتقييد حريتها واستقلالها.»[٣٢] وإن هذه الرقابة الشديدة المفروضة على المؤسسات العامة تلعب دوراً أساسياً في التأثير في بيئة العمل الداخلية لهذه المؤسسات مما ينعكس سلباً على قدرتها على تحقيق أهدافها بالكفاءة المطلوبة، ولذا يجب علينا التعرّض في هذه الجزئية من الدراسة لأهم الصور الرقابية التي تمارس على المؤسسات العامة في المملكة بشكل مختصر وتأثيرها في البيئة الداخلية للمؤسسات العامة ما أمكن.

الرقابة أو الوصاية الإدارية

ليس هناك مجال للجدل أو الشك في أحقية الدول ومسئوليتها عن الإشراف والرقابة على تلك المؤسسات العامة، فهي مملوكة للدولة وتقوم بعملية تنفيذ السياسات العامة لها وتنفيذ خططها التنموية وحماية المصلحة العامة.

ولكن مثار الجدل يرتبط بالكيفية التي تتم وفقا لها هذه الرقابة ودرجة الرقابة المفروضة على تلك المؤسسات العامة. فعلى الرغم من وجود عدة آراء تجاه من يتولى مسئولية الإشراف على المؤسسات العامة وعلى أعمالها إلا أن المتعارف عليه في غالبية

(٣٢) عبد المعطي عساف، مرجع سابق، ص ١٧٥.

الدول، بما فيها المملكة العربية السعودية، أنه يتم ربط المؤسسة العامة بالوزارة ذات العلاقة والتي تماثلها في النشاط الاقتصادي الذي تمارسه. حيث إن الحكمة والغاية من هذا الربط تحقيق درجة عالية من التجانس والتعاون وتعزيز التنسيق بين هذه المؤسسات العامة وبين الوزارة المعنية بدرجة أكبر وأفضل. بالإضافة إلى ذلك فإن هذا الربط التنظيمي بين الوزارة والمؤسسات العامة التي تمارس الأنشطة المماثلة يعطي ضمانة لتحقيق قاعدة وحدة المسئولية ووضوحها، وبالتالي فإن هناك جهة واحدة، وهي الوزارة، مسئولة عن سير العمل في المؤسسة وعن نجاحها أوفشلها بجانب مجلس الإدارة الذي يترأسه الوزير المختص. أخيراً فإن إشراف رقابة الوزارة المختصة على المؤسسة العامة تعتبر حلقة الوصل بين السلطة السياسية (مجلس الوزراء) والسلطة التنفيذية (المؤسسة العامة).

فلا مراء في أن هذه الحكمة الجوهرية شجعت الحكومة السعودية على إسناد الرقابة أو الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة إلى الوزارات ذات الاختصاص في غالب الأمر مع بعض الاستثناءات لعدد قليل من المؤسسات التي ترتبط بمجلس الوزراء بغية الاستفادة من المزايا ووفقاً لما هو متبع في معظم الدول النامية على وجه الخصوص. ولذلك نجد أن المؤسسات العامة ذات النشاط المالي، كمؤسسة النقد العربي السعودي، وبنك التسليف السعودي، والبنك العربي السعودي، وصندوق التنمية العقارية، وصندوق التنمية الصناعية السعودي، جمعيها تخضع لإشراف وزارة المالية ورقابتها، كما أن المؤسسات التعليمية، متمثلة بالجامعات، تخضع لإشراف وزارة التعليم العالي ورقابتها، وأن المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية يتولى الإشراف والرقابة عليها إدارياً وزارة الدفاع والطيران، وعلى هذا المنوال بقية المؤسسات العامة في المملكة، إذ إن طبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة يحدد تبعيتها للوزارة ذات الصلة.

إن هيمنة الوزارة وسيطرة الوزير المختص يمكن تصورهما وملاحظتهما من خلال أوجه أو مظاهر الرقابة والوصاية الإدارية التي تمارسها الوزارة متمثلة بوزيرها على المؤسسات العامة. إذ يأتي الوزير المختص على قمة الهرم التنظيمي للمؤسسة

العامة حيث إنه يرأس مجلس إدارتها، أو يرشح أحد الأعضاء من الوزارة لينوب عنه في ذلك، ليس هذا فحسب بل إن الوزير المختص قد يمنح صلاحيات وسلطات واسعة في اختيار وترشيح أعضاء مجلس الإدارة وكبار موظفي المؤسسة العامة كالمدير العام أو المحافظ في بعض المؤسسات العامة، وله حق حل وتعديل أو إعادة تشكيل المجلس إذا رأى ذلك. كذلك تتضح هيمنة الوزارة من خلال أن بعض القرارات المهمة التي تصدر عن مجلس إدارة المؤسسة العامة لا تكون سارية المفعول إلا بعد مصادقتها من قبل الوزير المختص بالرغم من أنه يرأس مجلس المؤسسة أصلاً. ناهيك عن ذلك فإن الوزارة، وهي جهة الوصاية، تحدد أسلوب الحصول على أية معلومات وتقارير بما فيها التقارير السنوية عن سير العمل في المؤسسة والتي ترى الوزارة أنها ضرورية لممارسة دورها الرقابي المحدد لها.

إلا أن الواقع الحالي يوصي بأن هذه الرقابة الإدارية المفروضة على المؤسسات العامة في المملكة كان لها تأثيرها العكسي في الاستقلالية للمؤسسة وقدرتها على صياغة أنظمتها وأساليبها الإدارية المرنة والتي تتوافق مع طبيعة الأنشطة التي تقوم بها. وهذا نتيجة لهيمنة الوزارة ذات الصلة، وأن سيطرتها ليس فقط في تحديد وتشكيل السياسات من خلال مجلس الإدارة، بل لقدرتها على التدخلات المستمرة في الأعمال اليومية للمؤسسة مما شلّ وعطل استقلاليتها. وقد أدت هذه التبعية إلى أن عملت المؤسسات العامة بنقل ونسخ الأنظمة الإدارية وأساليب العمل السائدة في الأجهزةالحكومية التقليدية بما لا يتمشى مع طبيعة الأنشطة التي تقوم بها، وعلى هذا الأساس فإن تفشي أمراض البيروقراطية وانتقال العدوى المصابة بها الأجهزة التقليدية إلى تلك المؤسسات أصبح أمراً جلياً لا يخفى على الدارسين في المجالات الإدارية، ظهر ذلك في ضعف البناء التنظيمي وهشاشته، وتسيب في المسئولية وتشتتها، وطول الإجراءات الإدارية [الروتين الممل]، والمركزية الشديدة، والبطء أو عدم السرعة في اتخاذ القرار، إلى غيرها من المشكلات الأخرى. هذه المشكلات قد تعزى وتنسب لقرب هذه المؤسسات العامة من الأجهزة الحكومية التقليدية والرقابة الإدارية الشديدة المفروضة عليها بجانب عوامل أخرى سيتم مناقشتها لاحقاً.

«وقد أدى هذا الأسلوب إلى قيام بعض الوزارات بفرض هيمنة أو سيطرة على المؤسسة العامة بالقدر الذي يشلّ فاعليتها أو يعطل استقلاليتها . . . وقد تتعقد المسألة إلى أصعب من ذلك فيما لو عمد الوزراء إلى محاولة نقل نظام وإدارة وزارتهم وأساليب العمل السائدة بها إلى الإدارات التنفيذية للمؤسسة .»[٣٣]

الرقابة الإدارية على شئون الأفراد

امتداداً للتصور السابق للرقابة الإدارية على المؤسسات العامة في المملكة يمكننا استنتاج اختلال التوازن بين مطلبي الرقابة والاستقلالية وانحراف تنظيم المؤسسات العامة السعودية عن نموذجه المثالي، وبشكل لافت للنظر، عبر التغير الذي طرأ على استقلاليتها فيما يتعلق بشئون الأفراد (الموظفين) منذ الزمن الماضي وحتى حاضر تلك المؤسسات، حيث شهدت المؤسسات العامة في النظام السعودي درجة كبيرة من الاستقلالية في بدايات عصرها، ولكنها مالبثت أن جُردت من هذه الاستقلالية التي كانت تتمتع بها، وفرضت عليها الرقابة الشديدة من خلال إلزامها بتطبيق نظام الخدمة المدنية. ويمكن إيضاح هذه التغيرات التي أثرت في استقلاليتها وتطبيق نظام الخدمة المدنية عليها عبر المراحل الثلاث الآتية والتي تربط الماضي بالواقع الحالي الذي تعيشه المؤسسات العامة في المملكة:

١ - ففي المرحلة الأولى (مرحلة الاستقلالية) والتي بدأت مع بداية تأسيس ونشأة المؤسسات العامة في المملكة، مُنحت تلك المؤسسات درجة كبيرة من الاستقلالية وذلك بإعطاء مجلس الإدارة صلاحيات إصدار الأنظمة واللوائح الخاصة بشئون الموظفين دون التقيد بأنظمة ولوائح الموظفين المعمول بها في الأجهزة الحكومية التقليدية، أو حتى الرجوع للجهات المختصة في تلك الفترة، وهي ديوان الموظفين العام (وزارة الخدمة المدنية حالياً)، للمصادقة أو الموافقة على الأنظمة واللوائح المتعلقة بشئون الموظفين، سواء كان ذلك فيما يخص سلم الرواتب والأجور أو نظام الحوافز المتبع في تلك المؤسسات. من هذا نستخلص أن تلك الفترة اتصفت بتمتع المؤسسات

(٣٣) عبد المعطي محمد عساف. *إدارة المشروعات العامة. دراسة تحليلية*. دار مجد الإداري للنشر والتوزيع، ١٩٨٦م، ص ١٢٥-١٢٩.

العامة بمرونة كبيرة فيما يخص استقطاب وتعيين موظفيها ونظام حوافزهم وترقيتهم وسلم رواتبهم الخاص باستثناء ما يتعلق بتعيين رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمناصب العليا في المؤسسة كالمحافظ أو المدير العام، حيث يتم ذلك من قبل مجلس الوزراء بعد ترشيحهم من الوزير المختص. ويمكن إدراك هذه المرونة والحرية التي منحت للمؤسسات العامة السعودية من نص الخطاب الصادر من مجلس الوزراء بتاريخ ٢٤/ ٤/ ١٣٧٩هـ فيما يلي «عدم مطالبة المؤسسة بإخضاع موظفيها ومستخدميها لنظام الموظفين العام إذ إن لها نظاماً خاصاً تتمشى بموجبه» .[٣٤]

٢ - وأما بخصوص المرحلة الثانية، وهي مرحلة إعادة النظر وتقييد حرية المؤسسات العامة، فقد بدأت مع بداية التسعينيات الهجرية حيث لاحظت الجهات العليا في الدولة ممثلة في مجلس الوزراء وكذلك ديوان الخدمة المدنية آنذاك أن المؤسسات العامة أساءت إلى الاستقلالية التي منحت لها بموجب أنظمتها الخاصة بها وترتب على ذلك تقييم الوضع التنظيمي للمؤسسات العامة فيما يتعلق بنظام شئون الموظفين الذي أدى في نهايةالمطاف إلى تقييد حرية المؤسسات العامة وتجريدها من الاستقلالية التي كانت تتمتع بها فيما يتعلق بصياغة سياسات التوظيف الخاص بها سواء في تحديد الأجور والرواتب أو نظام الحوافز والعلاوات وغيرها، وقدتم التدرج في عملية تقييد حرية المؤسسات العامة من خلال فرض وتطبيق نظام الخدمة المدنية عليها مع بعض الاستثناءات. ويمكن تتبع ذلك التدرج في تطبيق نظام الخدمة المدنية على المؤسسات العامة في الصورة التالية:

فقد لفت انتباه مجلس الوزراء في بداية التسعينيات الهجرية وجود تجاوزات فيما يتعلق بمبادىء الجدارة التي يجب على المؤسسات العامة العمل وفقاً لها. «حيث خروج المؤسسات عن نظام الموظفين العام ولوائحه في أمور التعيين وذلك بإعفاء المتقدمين بشغل وظائفها من شرطي المؤهل العلمي والخبرة العملية أو الإعفاء عن الإعلان واجتياز المسابقة المطلوبة لشغل بعض الوظائف»[٣٥] ليس هذا فحسب بل الأمر

(٣٤) نواف كنعان، محمود عاطف البنا. *المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية*. دراسة *نظرية وتطبيقية*. الرياض: مطابع الفرزدق، ١٩٨٣م/ ١٩٨٤م، ص ٢٦١.

(٣٥) أسامة عبدالرحمن، تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة، *مجلة العلوم الإدارية*، جامعة الملك سعود، الرياض، ١٩٨٧م، ص ١٣.

يتعدى ذلك فقد تولد تنافس شديد بين تلك المؤسسات في تقديم الحوافز والعلاوات في محاولة لاستقطاب المهارات الإدارية والفنية مما ترتب عليه تفاوت واضح فيما بين المؤسسات العامة في حد ذاتها واختلاف كبير مقارنة بالأجهزة الحكومية التقليدية مما حمّل الدولة أعباء مالية استدعت انتباه المسئولين والقيادات العليا في الدولة. «ذلك أن إعطاء الحوافز المالية المغرية للعاملين في المؤسسات العامة أدى إلى إقبال أفضل الكفاءات للعمل في المؤسسات العامة مما أثر في تدني مستوى الأداء في الأجهزة التي فقدت هذه الكفاءات». (٣٦)

وعلى هذا الأساس ارتأت الجهات العليا في الدولة ممثلة بمجلس الوزراء عدم السماح لأي مؤسسة عامة في المملكة بإصدار لوائح للموظفين فيها إلا بعد أخذ موافقة ديوان الموظفين العام (وزارة الخدمة المدنية حالياً). ولم يمض على ذلك كثير حتى أتبعه قراراً يقضي بتطبيق نظام الخدمة المدنية على جميع المؤسسات العامة في المملكة باستثناء خمس مؤسسات عامة ابتداءً من بداية ١٣٩٨ هـ وذلك وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم ١١٩٢ وتاريخ ٢/ ٩/ ١٣٩٧ هـ الذي نص على ما يلي «تسري على جميع المؤسسات العامة جميع أحكام نظام الخدمة المدنية ولوائحه اعتباراً من ١/ ١/ ١٣٩٨هـ على أن تستثني من ذلك بصفة مؤقتة: ١- مؤسسة الخطوط الجوية العربيةالسعودية. ٢- الجامعات. ٣- المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة. ٤- المؤسسة العامة للموانىء. ٥- المؤسسة العامة للبترول والمعادن (بترومين) وبناءً على هذا القرار فإنه لا يجوز لأي مؤسسة عامة في المملكة منح أية بدلات أو مميزات أو مكافآت للعاملين بها إلا وفقاً لنظام الخدمةالمدنية ولوائحه. وقد تلا ذلك تطبيق نظام الخدمة المدنية على المؤسسات العامة في القرار الشهير الذي قيد حرية المؤسسات العامة في المملكة وجردها من استقلاليتها فيما يخص شئون الموظفين وأصبحت تخضع لنظام الخدمة المدنية في المملكة وذلك بناءً على القرار الصادر من مجلس الوزراء رقم ٥٥٤ وتاريخ١/ ٧/ ١٣٩٨هـ وتطبيق نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية على جميع المؤسسات العامة.»(٣٧)

---

(٣٦) نواف كنعان، محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص ٢٦٦.
(٣٧) نواف كنعان، محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص ٢٦٢، ٢٦٣.

٣ - وأما المرحلة الأخيرة فهي (مرحلة الاستثناءات) التي تم خلالها منح الاستقلالية لبعض المؤسسات العامة في المملكة، حيث استثنيت مؤسسة الخطوط الجوية العربية السعودية من فرض القرار السابق عليها، وبالتالي لم يتم تطبيق نظام الخدمة المدنية على المؤسسة وسمح لها بتطبيق نظامها الخاص الذي يقترحه مجلس إدارتها بالتشاور مع ديوان الخدمة المدنية (وزارة الخدمة المدنية حالياً) وتظل تحت إشرافه دون الإخلال باستقلالية المؤسسة فيما يخص السياسات العامة لشئون الموظفين، وبهذا فهي المؤسسة الوحيدة التي منحت هذه الاستقلالية، وقد بُرر ذلك بصفة أساسية لطبيعة النشاط الذي تمارسه المؤسسة ونوعية الكوادر البشرية التي تحتاجها. وقد تلا ذلك بعض الاستثناءات، ولكن بدرجة أقل ولا ترقى إلى منح الاستقلالية التامة للمؤسسات الأخرى، حيث سُمح للمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية في عام ١٣٩٩هـ ومؤسسة النقد العربي السعودي.

وختاماً فإن هذا التحليل التاريخي لمراحل تطبيق نظام الخدمة المدنية على المؤسسات العامة يوضح جلياً مدى حرمان المؤسسات العامة من الاستقلالية والمرو[illegible] التي كانت تتمتع بهما دون سواها من الأجهزة الحكومية التقليدية، وبالتالي انت[illegible] تلك الخصوصية التي تتميز بها المؤسسات العامة وأصبحت تعمل وفقاً للوائح الخدمة المدنية في المملكة. «كما أشار أحد رواد المفكرين الإداريين في ذلك عندما تم تطبيق نظام الخدمة المدنية على المؤسسات في المملكة قد سلبت الكثير من الصلاحيات التي منحت لها بموجب أنظمتها الأساسية، ومقارنة بما تتمتع به المؤسسات العامة في الدول الأخرى». [٣٨] وقد ترتب على فرض نظام الخدمة المدنية على المؤسسات العامة انتقال المشكلات التي كانت تعاني منها الأجهزة الحكومية التقليدية إلى المؤسسات العامة؛ من ضعف المرتبات وسلبية نظام الحوافز وعدم فاعليته، والتي أدت إلى تغيير إحدى الركائز التي أثرت في معنويات العاملين في تلك المؤسسات وفي أدائها، وقد

(٣٨) أسامة عبدالرحمن، «المشكلة الصعبة في المؤسسات العامة: دراسة عن الاستقلال برقابة على المؤسسات العامة»، ص٢٥٧-٢٧٢.

أدت أيضا بشكل مباشر أو غير مباشر إلى هجرة بعض الكفاءات الإدارية والفنية ذات المستوى المميز إلى القطاع الخاص والشركات المساهمة لتوافر المرتبات العالية وفاعلية نظام الحوافز في القطاع الخاص، أو على الأقل العمل في الأجهزة الحكومية التقليدية التي لا تتطلب مجهوداً كبيراً كما هو حاصل في المؤسسات العامة، وخاصة التي تقدم خدمات وسلعا للجمهور بشكل مباشر.

الرقابة المالية على المؤسسات العامة

لا يختلف أحد على أهمية رقابة الدولة على المؤسسة العامة في تصرفاتها وشئونها المالية وأحقية الدولة بالقيام بهذه المهمة، وذلك يعود إلى أن تلك المؤسسات العامة مملوكة ملكية تامة لها، بالإضافة إلى أن هذه المؤسسات سواء أكانت ميزانياتها مستقلة أو ملحقة بميزانية الدولة إلا أنها تعتمد بشكل كبير جداً على الاعتمادات والإعانات المالية التي لها في ميزانية الدولة. ولكن برغم أهمية رقابة الدولة على المؤسسات العامة في تصرفاتها المالية، فإنه، حسب أنظمتها الخاصة، يشار هنا إلى أن قد تُرك لها الحرية والاستقلالية في صياغة اللوائح والأنظمة المالية والمحاسبية التي تتلاءم مع طبيعة النشاط الذي تمارسه والخاص بها دون التقيد بما هو معمول به في الأجهزة الحكومية التقليدية. وفي ذات الوقت فمع توافر الاستقلالية لهذه المؤسسات العامة، إلا أنها يجب أن تخضع لنفس الرقابة المالية الخارجية التي تخضع لها الأجهزة الحكومية التقليدية ممثلة بالإشراف والرقابة التي تقوم بها كل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ورقابة ديوان المراقبة العامة.

فرقابة وزارة المالية والاقتصاد الوطني لا تتعدى أن تكون رقابة سابقة يتم خلالها مناقشة مشاريع الميزانية وتحديد المبالغ المعتمدة وأوجه إنفاقها وتصديق على موازنتها دون تخطي تلك المهمة وتجاوزها نحو متابعة التنفيذ كما يتم في الأجهزة الحكومية التقليدية. ودور ديوان المراقبة العامة أنه يقوم بالرقابة اللاحقة حيث يهتم بالتحقق من أن إيرادات ومستحقات المؤسسة قد حصّلت وأن مصروفاتها قد صرفت وفقاً للنظم واللوائح الإدارية والمالية والمحاسبية والتي تعمل وفقها المؤسسة، بالإضافة للتأكد من عدم إساءة استعمال أموالها أو استخدامها في غير الأغراض التي خصصت من

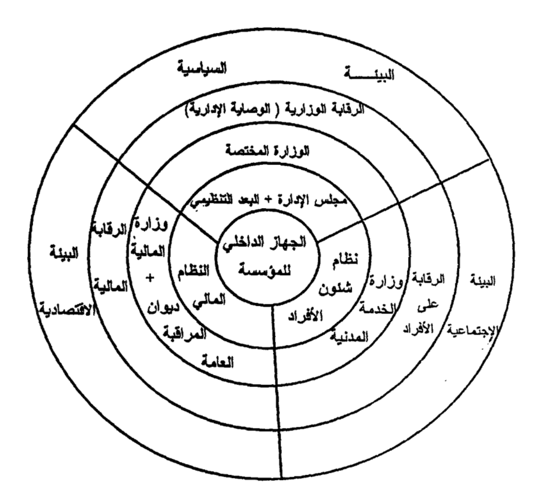
أجلها، وكذلك التأكد من أن المؤسسة تطبق أنظمتها واللوائح المالية بالشكل المطلوب. ومع ذلك فبرغم من الاستقلالية المالية التي منحت لتلك المؤسسات حسب أنظمتها إلا أنها في حقيقة الأمر لم تستفد الاستفادة الكاملة من هذه الاستقلالية، ويرجع ذلك إلى اعتمادها الكلي، كما ذكرنا سابقاً، على الإعانات المالية المقدمة من الحكومة وارتباط ميزانيتها بميزانية الدولة. بالإضافة للأسلوب الإشرافي المتبع من قبل وزارة المالية وديوان المراقبة مما حدّ من هذه الاستقلالية الممنوحة فأصبحت في أغلب أمورها ونظمها المالية تماثل وتطبق الأساليب التقليدية المتبعة في الأجهزة الحكومية والوزارات.

«وقد كشف التطبيق العملي – في مجال تطبيق الأنظمة واللوائح المالية الخاصة بالمؤسسات العامة – أن معظم المؤسسات العامة لم تستفد من الصلاحيات التي مُنحت لمجالس إدارتها لوضع اللوائح المالية التي تتضمن قواعد إجراءات مالية أكثر مرونة من القواعد والإجراءات المالية الخاصة بالوزارات والأجهزة الحكومية. . . فقد أكدت الدراسات أن معظم المؤسسات العامة تخضع للسياسات والتعليمات المالية الحكومية. . . وأن الواقع للتطبيق الفعلي في أكثر المؤسسات العامة يؤكد أنها تعد مشروع ميزانيتها كأي جهاز حكومي عادي وتلتزم بنفس التبويبات الشكلية في الأسلوب التقليدي السائد، وتتم مناقشة مشروع الميزانية الخاصة بالمؤسسة كما تتم مناقشة مشروع ميزانية أي وزارة أو مصلحة حكومية في إطار الأسلوب التقليدي الذي يخضع أكثر من غيره من أساليب الميزانية للمساومة، وتلعب كثير من الاعتبارات غير الموضوعية دوراً رئيسياً في تحديد الاعتمادات» . [٣٩]

ولتبيان الأجهزة الرقابية التي تفرض رقابتها على المؤسسات العامة يوضح ذلك الشكل رقم (٤).

---

(٣٩) نواف كنعان، محمود عاطف البنا، مرجع سابق، ص ٢٨٠.



الشكل رقم (٤) . الأجهزة الرقابية التي تفرض رقابتها على المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية من المنظور البيئي.

الوضع المستقبلي للمؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية

أكدت المناقشة السابقة أن المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية كنمط تنظيمي حديث تم استخدامه في الإدارة العامة تعرضت لممارسات من قبل الأجهزة المركزية لفرض رقابة أكبر عليها. وأضحت المؤسسات العامة جميعها، فيما عدا (المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية ومؤسسة النقد العربي السعودي)، خاضعة لأنظمة ولوائح الخدمة المدنية، وهذا يعني بكل بساطة أنها أصبحت متساوية مع الجهاز الحكومي التقليدي وسلبت منها المرونة التي كانت لديها. وبهذا الوضع تعاني مجموعة المؤسسات من هذا الوضع، وبالذات تلك التي تمارس أنشطة ذات طبيعة اقتصادية وتتعامل مع قوى السوق.

في مثل هذا الوضع الذي تمر به المؤسسات العامة إضافة إلى المستجدات على الساحة الاقتصادية والمتغيرات الدولية مثل العولمة والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، يصبح التساؤل عن الوضع المستقبلي للمؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية ضرورة ملحة.

يبدو أن المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية سوف تواجه أربعة خيارات متاحة:

أول هذه الخيارات يتمثل في تحويل بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي إلى القطاع الخاص لتحريرها من الأنظمة البيروقراطية والروتين ولتمارس نشاطها حسب طبيعة السوق ومتطلباته. ولا يوجد تفضيل لتحويل مؤسسة عامة عن أخرى إلا بقدر أن هذه المؤسسة أو تلك تمارس نشاطا ذا طابع اقتصادي وتدر دخلاً. ويجب على متخذ القرار أن يرشد عملية تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، وذلك عن طريق جدولة تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص وإيجاد كيان تنظيمي يشرف على عملية التحويل ويتابعها ويجدولها، وقد يكون مسمى هذا الكيان مكتب تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص ويرتبط بمجلس الوزراء مباشرة.

ثاني هذه الخيارات هو تطوير بعض المؤسسات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية الخدمية حتى تتمكن من مواكبة التطورات الحاصلة في العالم اليوم، سواء في جانبها الاقتصادي أو الإداري. وهذا التطوير يعتبر خطوة في الطريق الصحيح نحو تهيئة

الوضع لتحويل هذا النوع من المؤسسات إلى القطاع الخاص بعد أن يثبت فشله في القطاع الذي هو فيه، وقد يكون من المجدي لهذه المؤسسات أن تتحرر أولا من القيود الإدارية والمالية المرتبطة بها ثم بعد ذلك يتم تحديث أنظمتها بما يتوافق مع التطورات الجارية في قطاع الأعمال.

ثالث هذه الخيارات هو دمج المؤسسات العامة ذات الأنشطة المتجانسة، وذلك للاستفادة من الإمكانيات وتقليل المصاريف وتمكين هذه المؤسسات من إنجاز أعمالها بأقل تكلفة.

رابع هذه الخيارات هو تحويل بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الخدمي البحت إلى جهاز حكومي تقليدي، وذلك للاستفادة من الإمكانات وجعل هذه الأجهزة في مكانها الطبيعي دونما حاجة لوضعها في نمط مؤسسة عامة.

هذه التغيرات المستقبلية التي ستواجه المؤسسات العامة أمر لا مفر منه بعد إرادة الله عز وجل، وهذا يتطلب من المختصين التفكير بهدوء واستباق الأحداث والتأكد من إمكانية حدوث هذه التغيرات، وبالتالي لا بد من الاستعداد لها من منطلق المقولة الإدارية التي تنص على أنه إذا لم تحتوِ التغيير فسوف يحتويك.

الخاتمة

أوضحت هذه الدراسة تجربة المملكة العربية السعودية في مجال المؤسسات العامة عبر أبعادها الثلاثة. فمن خلال البعد التاريخي ركزت هذه الدراسة على تتبع تطور ونشأة المؤسسات العامة في المملكة والدوافع الأساسية لتعددية ونشأة المؤسسات مع إعطاء نبذة مختصرة ومبسطة عن تلك المؤسسات العامة وأهدافها؛ ليسهل على القارىء التعرف على هذا القطاع المهم ويدركه. أما البعد الثاني فقد اهتم بإلقاء الضوء على الواقع الحالي للمؤسسات العامة في المملكة وما ترضخ له من أنظمة وقيود فرضت عليها من الأنظمة الرقابية الشديدة التي قد لا تساعدها على تأدية وظائفها ومهامها بالشكل المطلوب، ومما يحد من تحقيق أهدافها بالفاعلية والكفاءة العالية وبما يتماشى مع النموذج المثالي الذي تم مناقشته في الجانب النظري من هذه الدراسة.

وأما البعد الثالث فقد حرص الباحثان على تأكيد أهمية التغيير والتطوير للرقي بمستوى العمل والبيئة الإدارية التي تعمل في ظلها تلك المؤسسات مما يدفعها إلى تقديم خدمات أفضل في المستقبل بإذن الله بالحث على إعادة النظر في استراتيجية ونظام المؤسسات العامة المتبع في الوقت الحاضر ومحاولة طرح بعض التصورات التي حتماً ستساعد متخذي القرار السعودي وصانعيه على عملية استحداث وتطوير الأنظمة التي تعمل وفقاً لها المؤسسات العامة في المملكة، وبما يناسب المتغيرات والتطورات المحلية والعالمية والمتطلبات المستقبلية التي يواجهها هذا القطاع المهم الذي يقوم على عاتقه، وبنسبة كبيرة، تنفيذ الخطط التنموية الطموحة، وقد رُوعي في طرح تلك التطورات أن تتواكب مع التنمية الشاملة التي تعيشها المملكة وتتلاءم مع خصوصيتها ومبادئها الأساسية التي أسس عليها هذا الكيان العظيم.

وبناء على التحليل المستفيض في هذه الدراسة يمكن استخلاص بعض النتائج وطرح بعض التوصيات المستقبلية فيما يتعلق بقطاع المؤسسات العامة في المملكة.

النتائج

أوضحت الدراسة في الصفحات السابقة أن المملكة العربية السعودية استخدمت نمط المؤسسات العامة في كيانها الإداري بدءًا من عام ١٣٧١هـ حين أنشأت مؤسسة

النقد العربي السعودي، ثم تتابعت المؤسسات العامة الواحدة تلو الأُخرى ليصل تعدادها إلى ٣٧ مؤسسة عامة تمارس عدداً من الأنشطة المالية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية والصناعية.

كما بينت الدراسة أن المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية استفادت في البداية من التمتع بالمرونة والاستقلالية التي أعطيت لها في تنفيذ مهامها، ولكن مع مرور الوقت وكثرة إنشاء المؤسسات العامة في العديد من الأنشطة استدعى ذلك من الدولة التدخل والحدّ من هذه المرونة عن طريق فرض أنظمة الخدمة المدنية على جميع المستويات العامة.

ثم بعد ذلك استثناء بعض المؤسسات العامة من تطبيق لوائح الخدمة المدنية، وهي المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، ومؤسسة النقد العربي السعودي، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، وذلك نظراً لطبيعة أنشطتها الاقتصادية واحتياجها إلى مرونة عالية في ممارسة مهامها.

أصبحت المؤسسات العامة بعد تطبيق أنظمة الخدمة المدنية عليها لافرق بينها وبين الجهاز الحكومي التقليدي. إذ إن المزايا التي كانت تتمتع بها من مرونة واستقلالية سُحبت منها وفرضت عليها أنظمة ولوائح حدت من حريتها. ولقد تضررت بعض المؤسسات العامة وخاصة تلك التي تمارس أنشطة ذات طبيعة اقتصادية.

التوصيات

١ - البدء في تحويل المؤسسات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية إلى القطاع الخاص، وذلك وفق برنامج زمني.

٢ - إرجاع بعض المؤسسات العامة ذات الطابع الخدمي إلى الوزارة الأم التي تتبعها وتصبح في شكل وكالة تحت مظلة الوزارة.

٣ - عقد ندوات في الجامعات أو في معهد الإدارة العامة لمناقشة وضع المؤسسات العامة وكيفية إيجاد حلول لهذه الكيانات الإدارية ووضعها المستقبلي.

٤ - العمل على إيجاد نظام موحد ومميز للمؤسسات العامة التي لن تخضع لعملية التحويل إلى القطاع الخاص أو الدمج في الوزارات التابعة لها مع مراعاة منح

المرونة الكافية لها دون الإخلال بمبدأ المحاسبة والمساءلة. وهذا يتطلب إعادة بناء تنظيمي لقطاع المؤسسات العامة يتفق مع متطلبات المستقبلية وبما يحقق أهدافها التي أُنشئت من أجلها بالفاعلية والكفاءة المطلوبة في حالة بقائها تحت مظلة وإدارة الدولة وإشرافها، وذلك بالتركيز على العناصر التالية :

(أ) وضع الأُسس والمعايير الثابتة والمحددة لاختيار القيادات العليا لهذه المؤسسات العامة، وخاصة مجالس الإدارة فيها، وأن يصبح هذا المجلس عُرضةً للمساءلة والمحاسبة عن أداء المؤسسة، وأن استمراريته من عدمها تتم بناءً على قدرته على تحقيق الأهداف المتوخاة منه بالكفاءة المطلوبة.

(ب) تصميم وإيجاد أنظمة ولوائح مالية تركز على مبدأ حسن استغلال الموارد المالية، وليس فقط الاهتمام بقانونية التصرفات والممارسات المالية، والاعتماد على التمويل الذاتي للمؤسسات ما أمكن.

(جـ) الاهتمام، بشكل أفضل، بتحديد الأهداف التي تسعى المؤسسة لتحقيقها وإعطاء الأولوية للأهداف الاقتصادية ليسهل تقويم الأداء العام للمؤسسةمن قبل الدولة.

(د) وضع أنظمة خاصة لنظام الأجور والحوافز واللوائح التي تتعلق بشئون الموظفين تتميز بالمرونة والفعالية دون الإخلال بدور وزارة الخدمة المدنية وأحقيتها في الإشراف على تلك اللوائح وتطبيقها في تلك المؤسسات.

قائمة المراجع

المراجع العربية

١ - البيشي، محمد بن ناصر . «تطور المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية» *بحوث نمو عز المملكة العربية السعودية* في الرياض ٧ - ١١ شوال ١٤١٩هـ/ ٢٤ - ٢٨ يناير ١٩٩٩م .

٢ - السنيدي، عبدالله بن راشد . *مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية ولمحات من إنجازاتها* . الطبعة الخامسة، الرياض : مطابع الفرزدق التجارية ، ١٤١٨ ، ١٤١٩هـ.

٣ - حمور، ميرغني عبدالعال . إدارة مؤسسات القطاع العام : دراسة نظرية وتطبيقية . *المجلة العربية للإدارة* .

٤ - خاشقجي، هاني . *«التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية : المفاهيم - الأسس - التطبيقات»* .

٥ - رشيد، أحمد . *مشاكل تطبيقية في إدارة المؤسسات العامة* . الطبعة الثانية، دار المعارف بمصر، ١٩٧١م .

٦ - عبدالرحمن، أسامة . «تجربة المملكة العربية السعودية مع المؤسسات العامة»، *مجلة العلوم الإدارية* ، جامعة الملك سعود، الرياض ، ١٩٨٧م .

٧ - عبدالرحمن، أسامة . *« المشكلة الصعبة في المؤسسات العامة : دراسة عن الاستقلال برقابة على المؤسسات العامة»* .

٨ - عساف، عبدالمعطي محمد . *إدارة المشروعات العامة دراسة تحليلية* . دار مجد الإداري للنشر والتوزيع، ١٩٨٦م .

٩ - عساف، عبدالمعطي محمد . *التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية* . دار العلوم للطباعة والنشر، ١٤٠٣هـ/ ١٩٨٣م .

١٠ - قاسم، قاسم جميل . *المؤسسة العامة كاستراتيجية إدارية للتنمية* ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية . إدارة البحوث والدراسات، ١٩٨٥ .

١١ - كنعان، د. نواف ، عاطف، د. محمود البنا . *المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية : دراسة نظرية وتطبيقية . الرياض :* مطابع الفرزدق ، ١٩٨٣/ ١٩٨٤م .

١٢ - مصطفى، حامد. «إدارة المؤسسات العامة : مبدأ التدخل»، *مجلة العلوم الإدارية*، العدد الثاني، ديسمبر ١٩٨٧م، ٧٣ - ٩٢.

المراجع الأجنبية

(1) Aharoni, Y. (1981) "Performance Evalution of State - Owned Enterprises: A Process Perspectives:. *Management Science* V. 27(11) Nov.

(2)Bekkus, Higb and Sunita Kikeri. Public Enterprise Reforn: Privatizations and the World Band. *World Development.* V.17 No.5.

(3) Fernads and P. Sicherl, *Seeking the personality of public enterprise.* Ljublijana: International Center for public Enterprisesin in Developing Countries, 1981.

(4) Friedmann, W. *The Puplic Corporations: A Comparative Symposium,* Toronto, Canada: Carswell Company, 1954.

(5) Fabrikant, R. (1976). "Developing Country state enterprises, Performance and Control". *Columbia Journal of Transnational Law*.V.16.

(6) A. Hanson. *Report of Preliminary Study. Organizational and Administration of Public Enterprises*, New York, United Nations , 1968.

(7) Lewin, A (1981) . "Rescarch on State - owned enterprises: Introducition" *Management Science* V. No. 11.

(8) Aric Y. Lewin (1982) "*Public Enterprises: Porposes and Perfromance: A Survey of Western Europian Experience.* " In: W.T.stantury and Fred Thompson (Ed.) Managing Public Enterprises. New York: Praneger Publishers

(9) Sadik, M. Bahrain, Kuwait, Qatar, The United Arab Emirates,and Saudi Arabia, *In Public Enterprises and Development in the Arab countries*, ICLD, New york, 1977.

(10) Seidman.Harold." *The Theory & the Autonomoue Government corporation: A critical Appraisal"* Public Administration Review.

(11)Savas,E. Privatization in Post - Socialist Countries . *Public Administration Review*, November, December 1992 - vol.52 Number b, .

(12)Puraanik, S. The problem of autonmy and control in public enterprises in India. *Indian journal of public Administration,* 1978.

(13) Walsh, A. *the public's Business.* Cambridge, MA: MIT press 1978.

(14)*World Development Report*, London: Oxford Univesity Press,1983.

(15)Gant, G. (1979). *Development Administration: Concepts. and Methods.* Madison, WI: University of Wisconsin Press.

(16)W.A. Robson. *"Problems & Nationalized Industry."* George Allen and Unwin Ltd. London.

(17) United Nations, *Some problemes in the Organizational and administration of public enterprises in the industrial fields.* New York, 1954.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ٩٧-١٣٠ ،(١٤٢٠هـ/ ١٩٩٩م).

التخصيص وتوجهات التنمية المستقبلية
في المملكة العربية السعودية

د. عبدالرحمن بن حمد الحميضي

أستاذ الإدارة العامة المساعد، كلية العلوم الإدارية،

جامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث . يهدف هذا البحث إلى التعرف على سياسة التخصيص بالمملكة العربية السعودية من حيث أغراضها ومكوناتها وآثارها على التوجهات التنموية المستقبلية من خلال التركيز على المحاور التالية : أهداف التخصيص بالمملكة، وأساليب التخصيص المتبعة والمقترحة بالمملكة، والمتطلبات السابقة والمتزامنة واللاحقة على تطبيق برنامج التخصيص، والآثار المستهدفة من برنامج التخصيص، والتوجهات المستقبلية للتخصيص بالمملكة . وترتكز منهجية البحث على المنهج الوصفي الوثائقي، إذ سوف يتم الاعتماد على الوثائق والنشرات الحكومية والكتب والأبحاث العلمية . وتتوصل الورقة إلى أن هناك تطبيقات ملموسة لسياسة التخصيص بالمملكة . وتنتهي بوضع توصيات محددة قد ترفع مستوى تطبيق برنامج التخصيص بالاقتصاد السعودي .

الإطار المنهجي للدراسة

مقدمة

يتغير دور الدولة في النشاط الاقتصادي بتغير الزمان والمكان، وإنه لضرب من

ضروب الخيال العلمي تحديد الحالة المثالية لهذا الدور، أو نعته بأوصاف معيارية صالحة للتطبيق في جميع بلدان العالم على مختلف الأزمان. وفي أحسن الأحوال، فإننا لانستطيع أن نصف جدلية الثابت والمتحول في دور الدولة المعياري في النشاط الاقتصادي إلا بأنه نسبي ومتغير مع تغير مراحل التطور التي تعيشها كل دولة بعينها (كنعان، ١٩٩٨م، ص٥). إن المتتبع للتغيرات التي تحدث لدور الدولة يجد أن هناك تحولا تدريجيا من دور الدولة (الحارسة) التي تهتم بالنواحي الأمنية الداخلية والخارجية فقط إلى دور الدولة (الضامنة) التي تتعهد بتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، ومن ثَمّ إلى دور دولة (الخدمات) التي تقدم كافة الخدمات للمواطنين، ثم إلى دولة (الرفاهية) التى تلتزم بتقديم مستوى معيشي أفضل للمواطنين (أخضر، ١٩٩٤، ص ١٠٠).

وأياً كانت مبررات تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي سواء لتقديم السلع العامة المتصفة بالاستهلاك غير التنافسي وعدم إمكانية الاستبعاد، أو لمعالجة فشل السوق، أو لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، أو لإعادة توزيع الدخل والثروة، فإن هناك تعاظما كبيرا وهيمنة بارزة للقطاع العام على النشاط الاقتصادي في غالبية دول العالم وفي الدول النامية، ومنها العربية على وجه الخصوص. وتتمثل هذه الهيمنة في التوسع بإنشاء المشاريع والمرافق العامة التي كان لها دور حاسم في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد أدى هذا التضخم في تدخل الدولة بالنواحي الاقتصادية إلى عدد من القناعات الراسخة التالية:

١- خروج الدولة وابتعادها عن مهمتها الأصلية ودورها الأساسي في تنظيم المجتمع وسن القوانين والنظم لتحقيق الحرية والأمن والعدالة للمواطنين.

٢- تعاظم النفقات العامة مما أدى إلى زيادة العجز العام وتباطؤ معدلات النمو الاقتصادي.

٣- وضعف الكفاءة التشغيلية والإنتاجية للمشاريع والمرافق العامة.

وبعد فترة ليست بالقصيرة من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، شهد عقد الثمانينيات الميلادية من هذا القرن شعوراً متنامياً في معظم الدول، على اختلاف

توجهاتها السياسية والاقتصادية والأيديولوجية، بأهمية القطاع الخاص في الاضطلاع بالعديد من المشاريع والأنشطة الاقتصادية. وتزامن الاهتمام بالقطاع الخاص بظهور اتجاه عالمي يدعو إلى التخصيص، أي التحويل الكلي أو الجزئي لتملك أو إدارة النشاط الاقتصادي من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

وفي المملكة العربية السعودية نجد أن موضوع التخصيص نال قسطاً وافراً من الاهتمام في الآونة الأخيرة منذ إعلان الحكومة في عام ١٩٩٤م عن نيتها زيادة دور القطاع الخاص السعودي في ملكية وإدارة بعض مشاريع ومرافق القطاع العام. وقد جاء هذا الإعلان من القيادة السياسية العليا في الدولة مؤكدا تبني برنامج التخصيص كسياسة عامة للدولة. ومن أوائل المرافق الحكومية التي صدر قرار مجلس الوزراء بتحويلها إلى القطاع الخاص مرفق الاتصالات، حيث صدر القرار السامي في عام ١٩٩٨م بتحويل قطاع الاتصالات المملوك للدولة والذي كانت تشرف عليه وزارة البرق والبريد والهاتف إلى شركة مساهمة سعودية باسم شركة الاتصالات السعودية.

ولهذا، فإن هذه الورقة تحاول التعرف على برنامج التخصيص وتوجهات التنمية المستقبلية في المملكة العربية السعودية.

أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى التعرف على سياسة التخصيص بالمملكة العربية السعودية من حيث أغراضها ومكوناتها وآثارها على التوجهات التنموية المستقبلية من خلال التركيز على المحاور التالية:

١ - أهداف التخصيص في المملكة العربية السعودية.

٢ - أساليب التخصيص المتبعة والمقترحة بالمملكة.

٣ - المتطلبات السابقة والمتزامنة واللاحقة على تطبيق برنامج التخصيص بالمملكة.

٤ - الآثار المستهدفة من برنامج التخصيص.

٥ - توجهات التخصيص المستقبلية بالمملكة.

أهمية البحث

على الرغم من تناول الكثيرين لموضوع التخصيص بالبحث والتحليل، إلا أنه لم يتم تسليط الضوء على السياسة العامة للتخصيص بالمملكة وآثارها على توجهات التنمية المستقبلية على وجه التحديد. لذا، فإن هذا البحث يكتسب أهميته العلمية من التركيز على محاور سياسة التخصيص بالمملكة واستخلاص دروس عملية يمكن أن يستفيد منها متخذو القرار لتحسين عملية تنفيذ هذه السياسة العامة.

منهج البحث

لتحقيق أهداف هذا البحث سيكون المنهج المتبع هو «المنهج الوصفي الوثائقي»، إذ سوف يقوم الباحث باستعراض أغراض ومكونات وآثار التخصيص اعتماداً على الوثائق والنشرات الحكومية والكتب والأبحاث العلمية. كذلك سوف يتم الاستفادة من الأسلوب المكتبي في جمع البيانات وذلك من خلال استعراض بعض تجارب الدول المتقدمة والنامية في تطبيق هذا النموذج وربطها بواقع التخصيص بالمملكة.

الإطار النظري للدراسة

مفهوم التخصيص

من الممكن أن نرجع فكرة التخصيص الذى يهدف إلى التحول نحو نمط الإنتاج الخاص إلى العالم العربي المسلم ابن خلدون، عندما تحدث عن أهمية اضطلاع القطاع الأهلي بالإنتاج منذ أكثر من ستمائة عام في سنة ١٣٧٧م. وتم تأصيل هذه الفكرة مع مناداة آدم سميث، في كتابه الشهير (ثروة الأمم) الذى نشر في عام ١٧٧٦م، بالاعتماد على آليات السوق والمبادرات الفردية بهدف رفع الكفاءة الاقتصادية (الدسوقي، ١٩٩٥م، ص٧).

ويعتبر مفهوم التخصيص (Privatization) من المفاهيم الحديثة نسبياً حيث إنها لم تحظ باهتمام الممارسين والباحثين إلا في عقد الثمانينيات من هذا القرن، وذلك مع ظهور السياسات التاتشرية المنادية بتحويل المشاريع الحكومية إلى القطاع الخاص

(النمر، ١٩٩٤، ص ١٨٩). وكان أول من استخدم هذا المصطلح عالم الإدارة بيتر دركور في عام ١٩٦٨م (In Donahue, 1989,p.10). وظهرت كلمة التخصيص لأول مرة في قاموس ويبستر في عام ١٩٨٣م (ابن جساس، ١٩٩٧، ص١١). أما في القواميس العربية فهناك ألفاظ وكلمات عديدة مترجمة تعبر عن هذا المفهوم منها (التخصيص، الخصخصة، الخاصخصة، التخاصية، الخوصصة، والتخوصص) (الخضيري، ١٩٩٣، ص ١٧). ولكن الترجمة التى كان لها الحظ الأوفر فى الانتشار هى التخصيص، وخاصة فى المشرق العربى.

وتُبرز مراجعة الأدبيات المتعلقة بموضوع التحول إلى القطاع الخاص أن هناك اتفاقا بين المهتمين حول مفهوم التخصيص، فيعرفه جودمان بأنه عملية تحويل الأنشطة الحكومية من ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص (Goodman,1985,p.2). في حين يرى القويز أنه التحويل بشكل جزئي أو كلي لمؤسسة إنتاجية أو خدمية كانت تملكها الدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص (القويز، ١٩٩٧م، ص٥). كما يتجه الرشيد إلى القول بأنه إجراء يتم بموجبه نقل الملكية والرقابة والنشاط للمؤسسات المملوكة بواسطة الحكومة إلي القطاع الخاص عن طريق بيعها جزئياً أو كلياً (الرشيد، ١٩٩٦م، ص٦٢). ومن الممكن تعريف التخصيص بأنه إحدى سياسات التحرير الاقتصادي التى تعمل على تحويل المشاريع العامة إلى القطاع الخاص بشكل جزئي أو كلي سواء كان في مجال الملكية أو الإدارة أو باستخدام مجموعة من الأساليب الملائمة. ومن هذه الأساليب مايلى: النقل الكلي أو الجزئي للملكية، وعقود الإدارة، وعقود الإيجار، وعقود الامتياز، والتطوع، والتصفية، وتأسيس شركات حكومية تعكس نشاط القطاع العام تمهيداً للتخصيص، وإلغاء الاحتكار القانوني للمؤسسات العامة (الجزاف، ١٩٩٥؛ ص٤؛ كنة، ١٩٩٦، ص٥٧-٧١؛ Borgatti, 1993, p.41-57).

دوافع التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص

لقد أدى تعاظم دور الدولة وتزايد تدخلها في النشاط الاقتصادي إلى الكثير من الانتقادات نتيجة لتعثر الإدارة الحكومية في توجيه دفة الاقتصاد بكفاءة وفعالية. ويعود هذا التعثر بشكل أساسي إلى طبيعة القطاع العام المتمثلة في الاحتكار القانوني

التى لا تنسجم كثيراً مع متطلبات المشاريع الاقتصادية. ومن مؤشرات ضعف أداء القطاع العام المقترنة بنمط الملكية العامة مايلي: انخفاض العائد على الاستثمار، وانخفاض مستوى الكفاءة الإنتاجية، وتجذر البيروقراطية السلبية، وبروز البطالة المقنعة، وارتفاع تكلفة الخدمة العامة، وانخفاض الجودة، وتقادم الأصول والتقنية المستخدمة، واستمرار ظاهرة المشاريع العامة الخاسرة.

ومع اكتشاف أهمية السوق من جديد على المستوى العالمي لمعالجة الوضع المتدني للمشاريع العامة وللأزمات المالية التى تعاني منها الحكومات، وعلى وجه الخصوص الدول النامية، أصبحت فكرة التخصيص تمثل قوة جذب لكثير من الدول لاعتقادها أن القطاع الخاص يكون في الغالب أكثر كفاءة في إدارة المشاريع الاقتصادية وتحييد العوامل المعوقة لإدارة القطاع العام (النمر، ١٩٩٤، ص ١٩٠).

ولذلك فإن دوافع التحول إلى القطاع الخاص تتلخص في التالي: تحسين مستويات الأداء وزيادة الكفاءة الإنتاجية، وتخفيف الأعباء عن كاهل الموازنة العامة للدولة، وتحقيق المرونة في اتخاذ القرارات، وإيجاد مصادر مالية جديدة للخزانة العامة للدولة، وإعادة توزيع الدخل والثروة مما يساعد علي خلق طبقة متوسطة، وتوسيع قاعدة الملكية، وإيجاد فرص عمل للعمالة الوطنية في الأمدين المتوسط والطويل، وتحسين جودة المنتج والخدمة النهائية، وترشيد الاستهلاك في الخدمات والمنافع العامة من خلال قوى السوق (خواجكيه، ١٩٩٠، ص ٥١١؛ القويز، ١٩٩٧، ص ٨؛ خطة التنمية السادسة، ١٩٩٥-٢٠٠٠م، ص ١٦٨-١٧١).

أهداف التخصيص في المملكة العربية السعودية

لعل من الملائم أن نسترشد بالمسلمة التي تقول: إن لكل دولة، سواء كانت متقدمة أو نامية، إسلامية أو كونفيوشيسية طبقاً لنظرية فوكاياما في صراع الحضارات، اشتراكية أو رأسمالية، خصوصيتها المحلية، وهذه الخصوصية تشكل دوافع مختلفة لتبني سياسة التخصيص. وعندما اختارت المملكة سياسة التخصيص فإن لديها أهدافا ودوافع تختلف نسبياً عن كثير من الدول، فلم تكن المملكة تلك الدولة الشمولية التي تحولت مؤخراً إلى نظام الاقتصاد الحر، ولم تلجأ المملكة إلى عمليات التأميم كما هو

شأن كثير من الدول الاشتراكية والدول النامية، ولم تكن سياسة التخصيص في المملكة موجهة من قبل المؤسسات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. كذلك، من الممكن القول بأن سياسة الخصخصة في المملكة لم، ولن تكون وليدة الظروف الإقليمية وانعكاساتها العالمية على الاقتصاد المحلي؛ لأن عملية التحول إلى القطاع الخاص هي من طبيعة النظام الاقتصادي السعودي القائم على توسيع دور القطاع الخاص كأساس جوهري لعملية التنمية. لذلك نستطيع أن نلخص أهداف التخصيص في المملكة إلى التالي (خطة التنمية الخامسة ١٩٩٠-١٩٩٥، ص ١٩٤-١٩٦؛ أخضر، ١٩٩٤، ص٣؛ خطة التنمية السادسة ١٩٩٥-٢٠٠٠، ص ١٦٨-١٧١؛ قرار مجلس الوزراء رقم (٦٠)، ١٤١٨هـ):

١- تحقيق الكفاءة في إدارة وتشغيل الخدمات والأنشطة التي تضطلع بها الدولة وجعل الحافز التجاري محركاً لها عن طريق إلغاء المزايا الاحتكارية، وخلق الظروف المساعدة على المرونة واقتصاد السوق وتشجيع المنافسة.

٢- تنمية القطاع الخاص عن طريق تشجيع وتوسيع مشاركته في البرامج والمشاريع الاقتصادية وتقديم الحوافز اللازمة لزيادة استثماراته.

٣- إشراك المواطن في القرارات الحيوية الاقتصادية لتكملة مسيرة المنظومة السياسية التي تشمل نظام الحكم ونظام الشورى ونظام المقاطعات.

٤- ترشيد استهلاك الخدمات والمنافع العامة (الكهرباء والهاتف والمياه)؛ لتزايد الطلب عليها نتيجة لتزايد السكان بنسبة تصل إلى ٦ ,٣٪ سنوياً تقريباً ونمو المدن بواسطة آليات السوق وتقليل الدعم الذي يشكل عبئاً على الميزانية العامة.

٥- إشراك رأس المال الوطني الخاص وتوجيهه إلى الاستثمار في عمليات إنمائية منتجة بدلاً من التركيز على المضاربات العقارية والقطاعات الاستهلاكية غير الإنتاجية.

٦- تحسين الميزانية العامة والوضع المالي للدولة بشكل عام (وخاصة مع انخفاض أسعار البترول) عن طريق تسييل بعض أصول الدولة ببيع جزء من الشركات والمشاريع التي تملكها بالكامل مثل الهاتف السعودي، والخطوط السعودية، وشركات الكهرباء، والموانئ، أو حصصها من الشركات التجارية الأخرى.

٧- تحويل طبقة المتسببين والدلالين والسماسرة والمستوردين ومن في حكمهم في القطاع الخاص إلى طبقة رجال أعمال (Entrepenures) جديرة بإشراكها في عمليات التخصيص؛ من ملكية وإدارة وتشغيل وصيانة للشركات والمؤسسات المخصصة.

٨- إعادة توزيع الدخل والثروة مما يساعد على خلق طبقة متوسطة تكون هي القاعدة الاجتماعية.

أساليب التخصيص

نجد أن المهتمين في هذا الحقل يواجهون أساليب عديدة للتخصيص، وتبرز مراجعة الأدبيات أن أكثر من عشرين أسلوباً مطبق في بريطانيا وحدها. وبهدف التصنيف؛ فإن هذه الورقة تنظم وتصنف هذه الأساليب العديدة تحت أربعة تصنيفات عامة (كنة، ١٩٩٦م ص ٥٧-٧١؛ Borgatti, 1993, p.41-57):

١- التصرفية Divestiture

أي تصرف الدولة في ملكية المنشآت العامة، ويأخذ هذا الأسلوب شكلين مختلفين: النقل الكلي للملكية Complete Divestiture والنقل الجزئي Partial Divestiture.

(أ) النقل الكلي للملكية

يقصد به بيع المنشآت العامة إلى القطاع الخاص مع عدم تحمل الدولة مسئولية تشغيل تلك الأصول بعد ذلك، ويعد هذا الأسلوب أوضح الأساليب وأكثرها شيوعا، ولكنه أصعبها من حيث التنفيذ، ويوجد عدد من الخيارات لإتمام البيع، منها: البيع للأفراد أو الجماعات الاستثمارية بعد التفاوض (Negotiated Sale) أو العرض التنافسي (Competitive Bidding). وعلى حسب علم الباحث، فإنه لم يتم تطبيق هذا النوع في المملكة حتى الآن.

(ب) النقل الجزئي للملكية

يمكن نقل الملكية جزئياً بتحويل المنشآت إلى شركات مساهمة، مع بيع جزء من الأسهم إلى القطاع الخاص واحتفاظ الدولة بأغلبية أو أقلية الأسهم، وبموجب هذا

الأسلوب يتولى تشغيل المنشأة مديرون من القطاع الخاص مع ممثلين للحكومة في مجلس الإدارة.

ويعد أسلوب بيع أسهم المنشآت المعروضة للبيع Public Offering of Shares من أكثر الأساليب شيوعاً في الدول المتقدمة، وتتسم بريطانيا بريادتها في هذا النوع من التصرفية بالنسبة لأكبر المنشآت العامة فيها. وقد ترى بعض الحكومات ضرورة المحافظة على استقلالية بعض منشآت القطاع العام والحرص على عدم انتقالها إلى جهات أجنبية إما بتحديد نسبة ما يطرح للاكتتاب أمام المستثمرين الأجانب، وإما بمنعهم من الاستثمار أو الاحتفاظ بما يسمى (بالسهم الذهبي) Golden Share الذي يمنحها حق النقض لقرارات متعلقة بتغيير مجلس الإدارة، أو تعديل نص في عقد التأسيس، أو بيع أكثر من ٥٠٪ من حصص الشركة إلى جهات أجنبية، وغير ذلك. وهذا النقل الجزئي للملكية مطبق في المملكة، حيث إن القطاع الخاص يتملك (٣٠٪) من أسهم الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) ونسبا مختلفة من أسهم بعض شركات سابك الصناعية كالتالي: (٥٧٪) في سافكو، و (٤٣,٣٪) في ابن رشد، و (٣٠٪) في غاز، و(١٣,٥٪) في ابن حيان.

(جـ) أسلوب بيع منشآت القطاع العام إلى مديريها وموظفيها

Management / Employee Buyout

اتبع هذا الأسلوب في إنجلترا عند تخصيص (شركة الشحن الوطنية) كما اتبع في دول أخرى مثل ساحل العاج وتشيلي، ويقوم هذا الأسلوب على مبدأ أن الموظفين أحق بتملك المنشأة التي يتم تخصيصها بما يعطي طابعاً شعبياً وديموقراطياً. وقد تم تطبيق هذا الأسلوب في المملكة العربية السعودية عن طريق تمليك العاملين السعوديين (١٠٪) من أسهم شركة سافكو (شركة الأسمدة العربية).

٢- نقل إدارة المنشآت العامة إلى القطاع الخاص

يمكن نقل إدارة المنشآت العامة إلى القطاع الخاص مع بقاء حق الملكية بيد الدولة، ويتخذ هذا الأسلوب عدة أشكال أبرزها:

(أ) عقود الإدارة Management Contract

وهو تعاقد الدولة مع شركات أو مؤسسات القطاع الخاص Contracting Out لتقديم خدمة أو إنتاج سلعة، مع قيام الدولة بالدفع المالي لهذه الجهات مثل بناء المطارات ورصف الشوارع وإنشاء المدارس وتشغيل المستشفيات. وبدأ اتباع أسلوب التعاقد مع شركات القطاع الخاص في المملكة في إدارة وتشغيل المستشفيات الحكومية منذ ما يقرب من ٢٥ عاماً، حيث بلغ عدد الشركات الخاصة المتعاقدة مع الدولة على تشغيل وصيانة المستشفيات بالمملكة (٢٣١) شركة في عام ١٤١٦هـ وتشمل عقود التشغيل الكلي والجزئي. وفيما يخص قطاع الاتصالات، فقد تم توريد الطرفيات وكذلك صيانة ما بعد البيع لوزارة البرق والبريد والهاتف، كما تم على الأقل تخصيص (٨٧٢) كبينة هاتفية و (١١٤٥٤) هاتفا من الهواتف العمومية (هاتف عملة).

(ب) عقود الإيجار Leasing Contract

وهو تأجير المنشأة العامة إلى شركة خاصة مقابل حصول الدولة على مبلغ ثابت من الشركة المستأجرة. ونشاهد مثل هذه التطبيقات في المملكة العربية السعودية في المؤسسة العامة للموانئ، حيث تم تأجير محطة الدحرجة ومناولة بضائع سفن الركاب بميناء جدة إلى شركة الخدمات، وتأجير محطتي الحبوب السائبة بكل من الدمام والجبيل إلى الشركة العربية للخدمات الزراعية (أراسكو)لمدة عشر سنوات اعتباراً من ١١/ ٥/ ١٤١٨هـ.

(جـ) عقود الامتياز Concessions and Franshises

وهو تخويل المؤسسة الخاصة بتقديم خدمة أو إنتاج سلعة معينة بموجب مواصفات وشروط محددة سلفاً. كما تقوم الدولة بالدفع المالي في البداية للمؤسسة أو الشركة، ثم يقوم الفرد المستهلك بالدفع مباشرة للمؤسسة أو الشركة في حالة طلبه لخدمة الامتياز. ومن الأمثلة على ذلك، شركات الكهرباء والاتصالات وخدمات المطار. ويندرج تحت هذا الأسلوب ما يعرف بطريقة (البناء والتشغيل ثم إعادة التسليم) (Build-Operate - Transfer, BOT) و(البناء والتملك والتشغيل) (Build , Own, Operate, BOO) والبناء، والتملك، والتشغيل، ومن ثم التسليم (Build - Own, Operate and Transfer, BOOT). وقد قامت المملكة العربية السعودية بتطبيق هذا الأسلوب، ومن

الأمثلة على ذلك: قيام القطاع الخاص بتجربة رائدة لأول مرة بالمملكة من خلال إنشاء (٢٠٠) مبنى مدرسي للرئاسة العامة لتعليم البنات و (٢٠٠) مدرسة لوزارة المعارف بتمويل من القطاع الخاص مع تقسيط المبلغ على عشر سنوات تنتقل بعدها ملكية المباني إلى الرئاسة العامة لتعليم البنات ووزارة المعارف، علماً بأن هذه التجربة تخضع حالياً للتقييم من قبل وزارة المالية والاقتصاد الوطني. وهناك خطة تمويلية محلية ودولية جادة لمشروع محطة الشعيبة لتوليد (١٧٥٠) ميغاوات من الكهرباء والذي تقدر قيمته بنحو (٥) مليارات من الريال السعودي عن طريق أسلوب البناء والتملك والتشغيل ثم التسليم، كما أن هناك تفكيرا موضوعيا لتمويل مشروع بناء (٥٠٠) مبنى للرعاية الصحية الأولية (المستوصفات) لوزارة الصحة عن طريق البناء والتملك والتشغيل ثم التسليم. (خطة التنمية السادسة، ١٩٩٥ -٢٠٠٠، ص ٢٤٦).

٣- الأساليب المنقادة بالحوافز

(أ) الوصل أو المستند Voucher

يزود بعض أفراد المجتمع بقسائم أو إيصالات للحصول على خدمات أو سلع معينة من شركات خاصة، كحصول مستحقي الضمان الاجتماعي مثلاً على قسائم لشراء مواد غذائية على أن تقوم الدولة بالدفع للقطاع الخاص.

(ب) التطوع Volunteers

يقوم المتطوعون من الأفراد بتقديم خدمة معينة، كإنشاء مستشفى خيري، أو القيام بأعمال التمريض، أو المشاركة في إطفاء الحرائق. ولكن للأسف هذا الأسلوب من أساليب التخصيص لا يطبق بشكل ملموس في مجتمعنا السعودي.

(جـ) الحوافز والإعانات Grants

تحفز الدولة مؤسسات القطاع الخاص لتقديم خدمات معينة، أو إنتاج سلع معينة، كإعطاء الدولة أراضي مجانية أو بأسعار رمزية. ومن الأمثلة على ذلك، قيام حكومة المملكة العربية السعودية بتقديم الأراضي الزراعية والصناعية مجاناً لتشجيع الاستثمار في هذين المجالين. كذلك تقوم الحكومة السعودية بتقديم قروض طويلة الأجل وبدون فوائد لبناء المساكن الخاصة والمشاريع الاستثمارية.

٤- أساليب أخرى

(أ) المنح Giveaway

تُمنح المؤسسات العامة بدون مقابل للموظفين أو للمواطنين، وعادة ما يتم منح مثل هذه المؤسسات التي تتميز بالصناعة القديمة مثل مناجم الفحم وصناعة الصلب. وعلى حسب علم الباحث، فإنه لا توجد حالات بالمملكة تتماثل مع هذا الأسلوب.

(ب) التصفية Liquidation

بعض المؤسسات والشركات العامة غير القابلة للتنشيط والمتقادمة مع الزمن عادة ما تترك للتصفية ويشجع القطاع الخاص على ملء الفراغ. ومن الأمثلة على ذلك بالمملكة، تصفية شركة سمارك المملوكة بالكامل للدولة والتصفية الجزئية للمؤسسة العامة للبترول والمعادن (بترومين).

(جـ) إلغاء الاحتكار Demonopolization

تقوم الدولة بإلغاء الاحتكار القانوني المقدم لبعض المؤسسات العامة عن طريق فتح المجال للقطاع الخاص لمنافسة هذه المؤسسات. وبالنسبة للمملكة فإن هناك بعض التطبيقات لهذا الأسلوب مثل: المدارس والمستشفيات الخاصة. على سبيل المثال، فقد بلغ عدد مدارس التعليم الأهلي بالمملكة (٧٠٣) للبنين و (١٠١٠) مدرسة للبنات في عام ١٤١٨هـ. كذلك هناك مشروع استثماري بقيمة (٢٦٠) مليون ريال لإنشاء شركة طيران خاصة باسم (ناس) لخدمة رجال الأعمال تنافس الخطوط السعودية التي تتمتع بميزة احتكارية. أما فيما يتعلق بالشركة السعودية للاتصالات فإن الاحتكار القانوني لهذه الشركة قد يستمر مع وجود آثار عكسية على المستهلك، لذا ينبغي تقسيم هذه الشركة إلى عدد من الشركات مثل (شركة اتصالات المنطقة الوسطى وشركة اتصالات المنطقة الغربية وشركة اتصالات المنطقة الشرقية)، حتى تتم المنافسة الشريفة بين هذه الشركات بما يحقق خدمة ذات جودة أعلى وسعر أفضل للمستهلك.

متطلبات تطبيق التخصيص

تتبلور المتطلبات الاقتصادية السابقة على بدء تنفيذ سياسة التخصيص - بصفة خاصة في الدول النامية - في تحقيق التحرير الاقتصادي، وذلك لتهيئة البيئة الاقتصادية

الملائمة لتطبيق سياسة التخصيص، ولا يمكن تطبيق هذه السياسة إلا في ظل توافر سوق تتسم بالحرية الاقتصادية وإعمال قوى العرض والطلب والملكية الخاصة. لذا، لابد أن يتوافر لها بيئة اقتصادية واجتماعية وتشريعية تشجعها وتفسح الطريق أمام اتساعها وتزيل أية ممارسات من شأنها أن تعوق المنافسة وتيسير حرية التعامل. (الدسوقي، ١٩٩٥، ص ٧٤).

١ - متطلبات سابقة على تطبيق التخصيص

(أ) تحرير الأسعار وسوق العمل

يعد تحرير الأسعار في الاقتصاد نقطة البدء لإعطاء الفرصة لقوى العرض والطلب لتقوم بدورها في تحديد الأسعار، ولذلك يتعين على الحكومات البدء بإلغاء الأسعار المحددة بقرارات إداريةٍ بالتدريج، وتقليص الدعم حتى يتم القضاء عليه إلى حد ما. ويتلازم مع هذا التحرير في الأسعار ضرورة إلغاء التعيين الإجباري للعمالة وتركها لقوة العرض والطلب. بشكل إجمالي، فإن الاقتصاد السعودي يتميز بالحرية الاقتصادية حيث إن الأسعار لا تخضع إلا لقانون العرض والطلب. أما فيما يتعلق بالتوظيف الإجباري للعمالة، فإن هناك اتجاها ملموسا نحو فرض نسبة معينة على بعض شركات القطاع الخاص الكبيرة لتوظيف العمالة السعودية.

(ب) زيادة دعم المنافسة في السوق

من أهم عناصر التحرير الاقتصادي إضفاء سمة المنافسة على الأسواق لتحقيق الكفاءة في الإنتاج والتوزيع الأمثل للموارد في المجتمع. وتتمثل أهم الأنشطة في المجال التالي: تنمية البنية المؤسسية اللازمة لتعضيد المنافسة مثل سرعة الفصل في المحاكم التجارية، وسن التشريعات التجارية المنظمة بالإضافة إلى توفير البنية الأساسية اللازمة للاستثمار الخاص، وتوفير فرص متكافئة بين المشاريع العامة والخاصة حتى تعمل المنشآت الخاصة بحرية وفي ظل ظروف مماثلة لمنشآت القطاع العام، ووضع تشريعات لمواجهة الاحتكار، حتى يكون دور الدولة حازماً في مواجهة الاحتكارات لحماية المستهلك وتحقيق هدف الكفاءة الاقتصادية، وأول تشريع من هذا النوع صدر في أمريكا عام ١٨٩٠م باسم القانون المضاد للاحتكار "Antitrust Act".

ومن وجهة نظر الباحث، فإن هذا المتطلب بالذات يشكل نقطة ضعف لبرنامج التحرير الاقتصادي السعودي حيث إن هناك بطئا كبيرا في فض المنازعات التجارية وإقرار حقوق الدائنين لعدم وجود محاكم تجارية حرفية ومتخصصة. كذلك، فإن التشريعات المتعلقة بمكافحة الاحتكار غير كافية حيث إن قانون الوكالات يمنح حقوقاً خاصة لتوزيع السلع المستوردة، وبذلك فإن هناك عددا محدودا جداً من التجار يملكون وكالات تجارية حصرية بالمملكة لسلع مهمة للمستهلك السعودي بدون وجود بدائل لهذه السلع، وهذا يساعد على نشوء الاحتكارات وإعاقة المنافسة.

(جـ) تحرير النظامين النقدي والمالي

يعتبر تحرير النظامين النقدي والمالي من الأمور المهمة التي تعد دعائم أساسية لتحرير الاقتصاد والاعتماد على آليات السوق. وهناك خمس دعائم أساسية ومتلازمة تتمثل في (الدسوقي، ١٩٩٥، ص ٧٥):

● **تحرير سعر الصرف**: وهو إطلاق الحرية لسعر الصرف تجاه العملات الأخرى وفقاً لقوى العرض والطلب. وهذا يؤدي إلى بروز القيمة الحقيقية للعملة المحلية، الأمر الذي يسفر عن تقييم أسعار السلع والخدمات بأسعارها الحقيقية، مما يعزز دقة الحسابات القومية للدولة، وجذب الموارد الأجنبية وتوفير المناخ الملائم للاستثمار. وبالنظر إلى واقع سعر صرف الريال السعودي، نجد أنه مرتبط ومقيم بسعر (٣,٧٥) ريالات للدولار الواحد. ويتمثل النقد الموجه لأسعار الصرف الثابتة في جمود الأسعار حيث إنها لا تتغير مع تغيير الطلب العالمي على ما تنتجه الدولة من سلع وخدمات، إلا أن انتهاج نظام سعر الصرف الثابت مقابل الدولار يؤدي إلى تراجع معدلات التضخم واستقرار السياسة النقدية.

● **تحرير معدلات الفائدة**: وهذه تدفع المنافسة بين البنوك وبالتالي تزيد من كفاءة عملياتها المصرفية من ناحية، وترفع كفاءة استخدام القروض من ناحية أخرى. لا يخفى على المحلل الاقتصادي رصد التنافس القوي بين البنوك السعودية لتعزيز قدراتها الائتمانية وتقديم القروض للمستثمرين بمعدل فائدة تنافسي، مع العلم بأن أسعار الفائدة على الدولار هي التي تحدد أسعار الفائدة المحلية. وبهدف الصمود بوجه

المنافسة، نجد أن هناك اتجاها نحو الاندماج فيما بين البنوك السعودية، والدلالة على ذلك الاندماج الأخير بين البنك السعودي المتحد والبنك السعودي الأمريكي.

● **زيادة استقلالية البنك المركزي:** تدعيم استقلالية عمل البنك المركزي من أجل دعم قدرته على وضع السياسة النقدية الملائمة للاقتصاد القومي مثل معالجات التضخم والركود الاقتصادي، ففي حالة عدم الاستقلالية فإن الدولة تركز على المعالجات قصيرة المدى مما يؤثر سلبيا في معدل التضخم في المدى البعيد. وفيما يتعلق بواقع المملكة العربية السعودية، نجد أن مؤسسة النقد التي تمثل البنك المركزي مرتبطة بشكل مباشر بوزارة المالية والاقتصاد الوطني ويقوم معالي وزير المالية بدور رئيس مجلس إدارة هذه المؤسسة.

● **تطوير سوق الأوراق المالية (البورصة) :** وعلى صعيد السياسة المالية، يأتي في مقدمة الإصلاحات المطلوبة لدعم وتشجيع سياسة التخصيص عملية تطوير سوق الأوراق المالية بالدول النامية خاصة، حيث إن عملية طرح أسهم المشاريع العامة تتطلب وجود بورصة، ولا يقتصر ذلك على عملية البيع فقط أثناء عملية التخصيص، وإنما تعتبر البورصة ضرورية ومهمة أيضاً لزيادة رأس مال المشاريع الخاصة، وذلك عن طريق إصدار أدوات الدين الخاصة بها. ولكي يتسنى تطوير سوق السندات، ينبغي على الشركات الحصول على تصنيف ائتماني للحث على الاستثمار في أدوات الدين والتي يقوم بها وكالات عالمية مثل (موديز، وستاندرد آند بور وإبكا) كما تعد البورصة وسيلة مهمة للحكم على كفاءة المشاريع وتقييم الأصول من خلال حركة الأسعار والعوائد المالية المطروحة.

وهناك علاقة ارتباطية بين عملية تطوير البورصة وعملية التخصيص؛ لأنه لايمكن تنفيذ التخصيص دون وجود بورصة، ولا يمكن تنشيط البورصة دون وجود مشاريع خاصة تطرح أسهمها في السوق. ولذلك فإن دور الدولة في تنشيط البورصة يتمثل في إصدار التشريعات المناسبة لتنظيم البورصة وتوفير كل سبل تطويرها.

ومن المؤشرات التي تعكس واقع السوق المالي السعودي ما يلي (الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، ١٩٩٧م):

- بلغت القيمة السوقية لسوق المال السعودي في ديسمبر ١٩٩٧م نحو (٢٢٥) مليار ريال سعودي مشكلة نحو (٤٥٪) من الناتج المحلي الإجمالي.

- لا تزيد قيمة التداول السنوي في سوق الأسهم السعودية عن (٣٠٪) من حجم السوق المتاحة نظراً لتملك القطاع الحكومي نسبة كبيرة من الأسهم تقدر بنحو (٣٨٪) من إجمالي عدد الأسهم بقيمة (٥٩) مليار ريال سعودي، والتي لا يتم تداولها في شركات مثل سابك، والنقل الجماعي، والنقل البحري، وشركات الكهرباء. (راجع ملحق رقم ١).

- هناك ظاهرة تركز الملكية لدى أعداد قليلة من المستثمرين مما ساهم في تدني حجم التداول، فعلى سبيل المثال بلغ عدد المساهمين عند الاكتتاب بشركة سابك (٣٧٢) ألف مساهم، وتدني هذا العدد إلى (٦٤) ألف مساهم مع نهاية ١٩٩٥م.

- نسبة عدد المستثمرين في الأسهم من إجمالي عدد السكان في المملكة مازالت متدنية جداً وتقل عن (٥, ١٪) مقارنة بما يتراوح بين (٢٠٪) و (٣٠٪) في الدول المتقدمة.

- هناك إشكالية انغلاق سوق الأسهم بسبب عدم السماح للأجانب المقيمين وغير المقيمين في البلاد بتملك الأسهم مباشرة. ويتم ذلك فقط بطريقة غير مباشرة ومحدودة عبر صندوق واحد فقط هو صندوق (سيف) الذي تم طرحه من قبل البنك السعودي الأمريكي قبل أقل من عامين، والذي يبلغ رأسماله (٢٠٠) مليون دولار مقسمة على (٢٠) مليون سهم وبواقع (١٠) دولارات للسهم الواحد، على أن يكون الحد الأدنى للاكتتاب (٢٠) ألف دولار. وقد تم استثناء مواطني دول الخليج الذين سمح لهم بالتداول في الشركات ماعدا القطاع البنكي الذي يشكل (٥٠٪) من قيمة التداول السنوي.

- يأتي ضعف شفافية المعلومات المالية عنصراً آخر يزيد من معاناة المتداولين، وتؤكد التجربة المالية أن العديد من الشركات تتأخر بواقع ٣ أسابيع عن نشر ميزانيتها ربع السنوية، وثلاثة أشهر لميزانيتها السنوية.

- كذلك تأتي مشكلة حجم صناديق الاستثمار بالأسهم السعودية مقارنة بحجم السوق حيث لا تزيد عن (٨, ٠٪) من حجم السوق المتاح.

– من هنا نجد أن المعوقات الأساسية للسوق المالي السعودي تتمثل في الآتي: ضعف حجم التداول، وتركز ملكية الأسهم، وانغلاق السوق، وقلة عدد الشركات المدرجة، وعدم شفافية المعلومات المالية، وصغر حجم صناديق الاستثمار بالأسهم المحلية، وعدم وجود قطاع وهيئة مستقلة للبورصة السعودية.

● **إصلاح النظام الضريبي**: تعد الضرائب من أهم أدوات السياسة المالية التي تعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي وزيادة الاستثمارات. وكلما وضحت التشريعات الضريبية وتقلصت مظاهر البيروقراطية كلما شجع هذا على مزيد من الاستثمار. ففي تجربة قطاع الاتصالات السعودي، وفي ظل عدم وجود نظام ضريبي واضح على أرباح الشركات المخصخصة بالمملكة، فمن المتوقع أن تخسر الخزينة العامة مبالغ مالية كبيرة؛ لأن الشركة السعودية للاتصالات تحقق، سنويا، دخلا صافيا يقرب من (٥) مليارات ريال. وليس هناك تفكير بإدخال الضرائب المباشرة حالياً، بيد أن ذلك لا يعني استبعاد الضرائب غير المباشرة، وخصوصاً التي تستهدف بعض السلع والخدمات الكمالية والفاخرة لتقليص الاستهلاك الترفي، أو أي نوع من أنواع الضرائب غير المباشرة المنخفضة مثل الضرائب على المبيعات والإنتاج والقيمة المضافة.

٢– متطلبات أثناء تطبيق التخصيص

هناك بعض المتطلبات التي تتزامن مع تنفيذ برنامج التخصيص، ومنها ما يلي:

(أ) إصدار التشريعات المناسبة لتنفيذ التخصيص

أي إصدار التشريعات الملائمة لتيسير عملية التحول إلى القطاع الخاص، بقصد بعث الثقة في المناخ الاستثماري بالدولة، مثل توضيح التشريعات للاستثمار الأجنبي وتحديد نسب المشاركة وعمليات تحويل الأرباح للخارج.

(ب) الإعلان عن برنامج المشاريع التي يطبق عليها التخصيص

ويعود السبب في ذلك إلى أن هناك تفاوتا كبيرا في حجم القطاع العام من دولة لأخرى، كما تتباين مشاريع القطاع العام داخل كل دولة من حيث الربحية، وحجم القوة العاملة، وقيمة رأس المال المستثمر، وحجم مديونية المشروع، ونوعية التكنولوجيا المستخدمة، ومن ثمّ فإن الخطوة الأولى هي البدء بإجراء مسح شامل

للقطاع العام بهدف تصنيف المشاريع وفقاً لخصائص كل منها، ودرجة أهميتها، ومدى تأهيلها للتحول إلى القطاع الخاص. والخطوة الثانية تتمثل في اختيار وترتيب المشاريع وفقاً لبرنامج زمني لتطبيق التخصيص. ولكن هناك إشكاليات عامة يمكن أن تظهر عند مناقشة كل حالة على حدة، ومنها: هل تقوم الدولة بتخصيص المشاريع المربحة أو المشاريع المتعثرة؟ فإذا كان الأول هو الذي تم اختياره، فما الفائدة التي تجنيها الدولة من التخصيص، أما إذا كان الثاني، فهل يقبل القطاع الخاص على التملك أو المشاركة في مشاريع خاسرة (المنيف، ١٩٩٤، ص ٦). وقد أظهرت دراسة حديثة للبنك الدولي حول التخصيص أن بعض الدول تواجه صعوبات كبيرة في تنفيذ التخصيص خصوصاً التي لم تتعود على سن القوانين والأنظمة وليس لديها أجهزة فعالة للرقابة، وقد جاء التخصيص في هذه الحاله تلبية لحاجة وليس نتيجة اختيار، وتم البدء ببيع المؤسسات المتعثرة أولاً وليس المؤسسات الرابحة كما يفترض، وقد أظهرت هذه الدراسة نجاح هذا التخصيص رغم صعوبة الظروف (In Saghir, 1997, p 10). وكمبدأ عام فإن الباحث يقترح أن نبدأ في تخصيص المؤسسات العامة التي لها ظروف تنافسية أولاً، ثم نحدد المؤسسات التي ليس لها سوق تنافسية ونقوم بوضع البيئة التنظيمية وإعادة الهيكلة ثم طرحها للتخصيص. أما الخطوة الثالثة فتتمثل في تقييم المشاريع واختيار أسلوب التخصيص المناسب، من حيث اتباع أسلوب التخصيص بالاكتتاب العام أو بالمزايدة أو غير ذلك. وهذا يتطلب الاعتماد على خبراء ومتخصصين في التحليل المالي ومحاسبة التكاليف، وتقييم العوائد التي تحصل عليها الدولة من عملية التخصيص.

٣- متطلبات لاحقة على تطبيق التخصيص

وتتكون هذه المرحلة من وضع خطة لمواجهة مشكلات التخصيص، ومنها الآتي: كيف يمكن تحقيق درجة عالية من توظيف العمالة الوطنية في النشاط الذي يجري تخصيصه؟ كيف نستطيع التوفيق بين دوافع الربحية والتوظيف في المشاريع المخصخصة؟ كيف يمكن أن تبقى أسعار الخدمة أو السلعة المخصخصة في حدود مقبولة لأغراض عدالة التوزيع عند مستويات تحقيق الربح للنشاط المعني، أي كيف يمكن

التوفيق بين أهداف الكفاءة والعدالة عند التخصيص ؟ كيف نستطيع ضمان أن لا يتحول احتكار الحكومة للنشاط إلى احتكار من القطاع الخاص ؛ أي كيف يمكن أن تتم عملية التخصيص ويستمر النشاط بحيث يشترك في الملكية أكبر عدد من المواطنين ؟ (المنيف، ١٩٩٤م، ص ٦ ، ٧).

وتتمثل أهم اقتراحات علاج مشكلات التخصيص في التالي: فيما يخص مشكلة فائض العمالة، من المهم إشراك العاملين في ملكية الشركة عن طريق تقديم أسهم مجانية، ففي بريطانيا وفرنسا تم منح سهمين مجانيين لكل سهم يتم شراؤه من قبل العاملين، ودفع أجور لفائض العمالة حيث تتحمل الدولة أجور العاملين الذين تستغني عنهم المشاريع حتى يتم إيجاد فرص بديلة لهم، ودفع مبالغ مجزية عند الاستقالة أو التوقف عن العمل.

أما بالنسبة لمشكلة حماية المستهلك، والتي يمكن أن تظهر الحاجة إليها بعد سيطرة القطاع الخاص على السوق، فإنها تتمثل في التالي: وضع تشريعات لمنع الاحتكار، ووضع مواصفات قياسية للسلع والخدمات المنتجة، وتدعيم القضاء التجاري بحيث تكون هناك سرعة في الإجراءات القضائية.

آثار التخصيص

لاشك في أن ظهور فكرة التخصيص وتزايدها وانتشار الأخذ بها سواء أكان في الدول المتقدمة أو النامية على اختلاف اتجاهاتها ترتكز على المنافع المتوقع اكتسابها من جراء تطبيق برنامج التخصيص. وتتلخص نتائج التخصيص المستهدفة في الآثار الاقتصادية، والآثار الإدارية، والآثار الاجتماعية، والآثار العمالية. وبما أن تجربة التخصيص بالمملكة العربية السعودية حديثة جداً، فمن الصعب الحكم على آثارها بشكل دقيق. لذلك، سوف يتم التركيز في هذا المحور من الورقة على استكشاف آثار التخصيص من خلال التجارب الدولية، مما يقدم مؤشراً جيداً عن آثار التخصيص المستهدفة بالمملكة.

الآثار الاقتصادية

يرى دعاة التخصيص أن من أهم الآثار الإيجابية التي من الممكن أن تتحقق من جراء اتباع عملية التخصيص الآثار الاقتصادية التي تتمثل في رفع الكفاءة الإنتاجية للمشاريع الخاضعة للتخصيص، وإثراء المنافسة الشريفة في السوق بين الوحدات الاقتصادية المختلفة، وتخفيف أعباء النفقات العامة، وزيادة الإيرادات للموازنة العامة، وتحكيم نظام الأسعار وفعاليات نظام السوق، وترشيد الاستهلاك في المنافع العامة، وجذب رؤوس الأموال الأجنبية ورؤوس الأموال الوطنية المهاجرة (أخضر، ١٩٩٤م، ص٦؛ اتحاد غرف دول مجلس التعاون الخليجي، ١٩٩٥، ص١٣). ومن الدراسات والتجارب الدولية التي تقدم بعض المؤشرات على تحقيق النتائج الاقتصادية المستهدفة تجربة اليابان عندما باعت الحكومة نصف حصصها من مؤسسة نيبون العامة للبرق والهاتف (NTT National Telegraph & Telephone Corporation) في عام ١٩٨٧، والذي حققت منه الحكومة اليابانية عوائد تقدر بـ (٥٠٠٠) بليون ين، حيث يعتبر في ذلك الوقت أكبر عملية تخصيص في العالم (كنة، ١٩٩٦، ص٩٣). كذلك، أدى قرار بيع (٥١٪) من حصة الحكومة البريطانية في مؤسسة الاتصالات البريطانية British Telecom) إلى النتائج التالية: حصول الخزانة العامة على نحو (٤٠٠٠) مليون جنيه إسترليني، وزيادة المنافسة في السوق البريطانية مما ترتب عليه زيادة المعروض من النهايات الطرفية المنتجة، وتنوع الإنتاج، وانخفاض في أسعار المكالمات بنحو (٣٠٪) (Her Majesty's Treasury, 1993, p.13). وفي دراسة أخرى حول تجربة تخصيص مؤسسة التلفون الأرجنتينية (Eupresa Nacional de Telecomunications de Argentina- ENTel) التي تم بيعها إلى القطاع الخاص بمبلغ (٣٢٢٥) مليون دولار، فقد تحولت الخسائر قبل التخصيص والبالغة (٥٧٧) مليون دولار في عام ١٩٨٩م - والتي تمثل عبئا على الخزانة العامة - إلى أرباح بلغت (٧٣٢) مليون دولار في عام ١٩٩٤م وذلك بعد عملية التخصيص (Shaik,1996,p.90).

الآثار الإدارية

إضافة إلي النتائج الاقتصادية، فإن مؤيدي فكرة التخصيص يرون أن تحويل المشاريع العامة إلى القطاع الخاص يؤدي إلي تحقيق نتائج إدارية إيجابية، منها التحرر من الروتين الحكومي، وتعزيز الاستقلالية المالية والإدارية، وسرعة إنجاز العمل، وتحسين مستوى الخدمة المقدمة، ومشاركة العاملين في اتخاذ القرارات، وتحقيق رضا العميل. وفي الدراسة التي تم القيام بها لتحديد الفعالية الإدارية لمؤسسة الاتصالات البريطانية قبل التخصيص وبعده تبين أنه في عام ١٩٨٤م - سنة قرار طرح أسهم المؤسسة للاكتتاب العام - بلغت فترة انتظار الحصول على هاتف جديد ستة أشهر، وكان هناك خياران فقط أمام المواطنين من أنواع الهواتف وبالأسعار المحددة سلفاً من المؤسسة. إلا أنه بعد التخصيص وفي عام ١٩٨٨م بالتحديد انخفضت فترة الانتظار إلى خمسة عشر يوماً وأتيح للمواطنين مابين ٤٠-٥٠ نوعا من أنواع الهواتف إما بالشراء وإما بالتأجير (هانكي، ١٩٩٠م، ص ١٧٦). وفي دراسة أخرى قام بها شيخ لتحديد مستوى الخدمة لمؤسسة الاتصالات الأرجنتينية (ENTel) قبل التخصيص وبعده- وهي الفترة من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٤ - تم التوصل إلى النتائج التالية: زادت نسبة خطوط الهاتف المعدة للتشغيل إلى (٦٣٪)، وارتفع معدل كل خط هاتف إلى كل موظف خدمات من (٧٢٪) إلى (١٥٥٪)، وزاد عدد هواتف العملة من (١٧٨ , ٢٤) إلى (٥٨,٨٤٤)، وارتفع استخدام المكالمات الهاتفية الدولية إلى الضعف (Shaikh, 1996, p.92).

الآثار الاجتماعية

قد يكون من الإجحاف الحكم على نجاح برنامج التخصيص بالنظر إلى الكفاءة الإنتاجية والمرونة الإدارية فقط، دون الأخذ بعين الاعتبار الآثار الاجتماعية، خاصة وأن كثيراً من المشاريع العامة قد أُنشئت في الأساس لخدمة بعض الأهداف الاجتماعية مثل زيادة دخل الطبقات المتوسطة والفقيرة، أو إعادة توزيع الدخل. وعلى الرغم من عدم وجود اتفاق بين المهتمين بموضوع التحول إلى القطاع الخاص حول تحديد اتجاه الآثار الاجتماعية للتخصيص من حيث كونها إيجابية أو سلبية، إلا أننا نستطيع أن نحدد الآثار الاجتماعية المستهدفة بالعناصر التالية: عدالة توزيع الخدمات بين المناطق، وإعادة

توزيع الدخل بين طبقات المجتمع، وترشيد الإعانات الحكومية، وزيادة عدد أفراد المجتمع المنتفعين بالخدمة، وتوسيع قاعدة الملكية بين أفراد المجتمع، ورفع نوعية الحياة لأفراد المجتمع. وقد أشارت الدراسة التى قامت بها وزارة الخزانة البريطانية لتحديد المكاسب المتحققة من تطبيق برنامج التخصيص البريطاني إلى أن نطاق الملكية الفردية للأسهم قد توسع، حيث أصبح عدد حاملي الأسهم في بريطانيا في مطلع التسعينيات تسعة ملايين شخص، أي مايقارب (٢٥٪) من عدد السكان في عام ١٩٩١م، بينما كانت هذه النسبة (٧٪) فقط في عام ١٩٧٩م (Her Majesty's Treasury,1993,p.28). أما الدراسة التي تم القيام بها للتعرف على واقع سوق الأوراق المالية السعودية، ظهر أن ملكية الأسهم تتركز لدى أعداد قليلة من المساهمين. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تدنى عدد المساهمين عند الاكتتاب بالشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) من (٣٧٢) ألف مساهم إلى (٦٤) ألف مساهم مع نهاية عام ١٩٩٥م، وأبرزت الدراسة كذلك أن نسبة عدد المستثمرين في البورصة السعودية من إجمالي عدد السكان مازالت متدنية جداً وتقل عن (٣٪) مقارنة بما يتراوح بين (٢٠٪ إلى ٣٠٪) في الدول المتقدمة (الغرف التجارية الصناعية بالرياض، ١٩٩٧م، ص١٠). وفي دراسة أخرى قام بها النمر للتعرف على اتجاهات بعض المنتفعين بخدمات بعض الأجهزة الحكومية في المملكة العربية السعودية حول آثار التخصيص، تبين أن أفراد العينة يرون أن أهم الآثار الاجتماعية التى من الممكن تحقيقها من خلال تطبيق سياسة التخصيص انتفاع أكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع بالخدمة (النمر، ١٩٩٤م، ص ٢٢٤).

الآثار العمالية

لايوجد هناك نموذج موحد يتفق عليه جميع الممارسين والأكاديميين حول طبيعة الآثار العمالية المترتبة على عملية التخصيص. وبما أن منافع التخصيص تتجلى في خفض تكاليف الإنتاج، فمنهم من يرجع أن يؤدي التخصيص في الأمدين القصير والمتوسط إلى الاستغناء عن نسبة معينة من العاملين في المنشآت التى يتم تحويلها إلى القطاع الخاص. وعلى النقيض من ذلك، فبما أن التخصيص يؤدي إلى زيادة الكفاءة الإنتاجية مما يدفع مزيدا من الاستثمارات الخاصة في نفس النشاط أو في أنشطة أخرى

مرتبطة بها، فمنهم من يرى أن التخصيص أداة لزيادة قوة العمل في الأمد الطويل (Cowan, 1990,p.39-43). ومن الممكن تحديد الآثار العمالية المستهدفة من عملية التخصيص في العوامل الآتية: المحافظة على وظائف العاملين في المنشآت التى يتم تخصيصها، وإحداث فرص عمل جديدة، وإعادة تدريب العاملين على الأعمال الجديدة، وإشراك العاملين فى ملكية الأسهم المطروحة، ومنح تعويضات عادلة للعاملين الذين يتم الاستغناء عنهم. ومن الآثار العمالية المتوقعة لتخصيص قطاع الاتصالات السعودي توظيف نحو (٧٠) ألف مواطن (وزارة البرق والبريد والهاتف، ١٩٩٨م). وفي الدراسة التي قام بها هاو لتحديد الآثار العمالية المترتبةعلى التخصيص في صناعة الصلب جنوب ويلز، تبين أن عدد العاملين في شركة الصلب البريطانية (Britsh Steel Corporation) بلغ (١١) ألف عامل قبل التخصيص وذلك في عام ١٩٧٩م، إلا أن عدد العاملين انخفض إلى (٤٥٠٠) بعد التخصيص. ولكن نتيجة للاستثمارات الخاصة في إقامة صناعة وخدمات أخرى حديثة بالمنطقة، فقد أُوجد مايقارب (١٠٠) ألف وظيفة مع نهاية التسعينيات الميلادية (Howe,1991,p.33-34).

وفي الدراسة التي قام بها فوجلسنج للتعرف على مدى إشراك العاملين في ملكية شركة الشحن البريطانية (National Freight Consortium)، تبين أن (٨٣٪) من أصول الشركة قد تم بيعها للعاملين مما حفزهم على بذل مزيد من الجهد لإنجاح الشركة، وكان من نتائج ذلك زيادة الإنتاجية بنسبة (٣٠٪)، وارتفاع هامش الربحية، وزيادة قيمة الأسهم بمقدار (١٠٪) خلال سبع سنوات - حيث إن الأسهم التي تم شراؤها بـ(٥٠٠) جنيه استرليني عام ١٩٨٢م أصبحت تساوي (٥٠) ألف جنيه في عام ١٩٨٩م (Vogelsong,1944,p.38).

وأخيراً، في الدراسة التي تم القيام بها للتعرف على الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتخصيص، تبين أن شركة الأسمدة العربية السعودية (سافكو) قامت بتمليك(١٠٪) من أسهمها للعاملين السعوديين في الشركة (كنة، ١٩٩٦، ص ١٢٩).

التوجهات المستقبلية للتخصيص بالمملكة

هناك العديد من المشاريع العامة التي تملكها الدولة ويجري من وقت لآخر الحديث العام عن تخصيصها، ومن الممكن أن نستعرض في عجالة بعض الأنشطة التي تملكها

وتديرها الحكومة وتُرشح بدرجات متفاوتة للتخصيص بعقود الإدارة أو النقل الجزئي أو الكلي للملكية (مجلس الغرف السعودية، ١٩٨٩، ص ٩٠-٩٢؛ أخضر، ١٩٩٤م، ص ١٢٠؛ اتحاذ غرف مجلس التعاون الخليجي، ١٩٩٥، ص٣٧، ٣٨):

الجدول رقم (١). بعض المشاريع العامة الممكن تخصيصها مستقبلاً بالمملكة العربية السعودية.

مشاريع قابلة للتخصيص بعقود الإدارة والإيجار	مشاريع قابلة للتخصيص بنقل الملكية كليا أو جزئيا	أولوية التخصيص (مهم جدا، مهم، مهم نسبيًا)
- الموانئ البحرية		مهم جداً
- المطارات باستثناء الجمارك والأمن		مهم نسبياً
- المستشفيات العامة		مهم
- الصرف الصحي		مهم جداً
- تنظيف الشوارع والتخلص من النفايات		مهم جداً
- المتاحف والمناطق السياحية والأثرية		مهم جداً
- النوادي والملاعب الرياضية		مهم جداً
- المكتبات العامة		مهم نسبياً
- السجون		مهم نسبياً
	أنشطة إنتاجية :	
	- صناعة الكهرباء والبتروكيماويات	مهم جداً
	- صناعة نقل وتسويق وتكرير البترول	مهم
	- الصناعات التعدينية	مهم جداً
	- صوامع الغلال ومطاحن الدقيق	مهم جداً
	- تحلية المياه	مهم نسبياً
	أنشطة مالية :	
	- صندوق التنمية الصناعي	مهم
	- صندوق التنمية العقاري	مهم
	- البنك الزراعي السعودي	مهم
	أنشطة خدمية :	
	- الاتصالات السعودية	مهم جداً
	- الخطوط الجوية السعودية	مهم جدا
	- المؤسسة العامة للسكك الحديدية	مهم جداً

الدروس المستفادة

رغم أن عمليات التخصيص تختلف من دولة إلى أخرى، إلا أن هناك سمات بارزة بالنسبة لحالة المملكة، ومن هذا المنطلق فإننا نختم هذه الورقة ببعض التوصيات :

١ - التوصية بإنشاء هيئة مستقلة تعنى بتخطيط وتنفيذ ومتابعة سياسة التخصيص، ومن المهم أن تكون هذه الهيئة مشكلة من عدد محدود من الخبراء الإداريين والاقتصاديين، وأن ترتبط بوزارة التخطيط أو بوزارة المالية، ومن تجارب كثير من الدول (تشيلي، الأرجنتين، المغرب) فإن هناك إدارات ووزارات تعنى بعملية التخصيص.

٢ - التخصيص ماهو إلا برنامج لايكتمل إلا بإصلاح الاقتصاد وتحريره، حيث إن جميع تجارب التخصيص الناجحة في (بريطانيا، نيوزيلاند، المكسيك، تشيلي) تمت عن طريق برامج إصلاحية لفتح السوق وإزالة القيود المفروضة على الأسعار والعملات وتشجيع التنافس والاستثمار الخاص. لذا، ينبغي أن ينظر إلى برنامج التخصيص على أنه جزء من سياسة عامة للإصلاح والتحرير الاقتصاديين.

٣ - يرتبط نجاح التخصيص ارتباطاً مباشراً بوجود سوق مالي نشيط وكبير، لذلك من الضروري أن يعزز السوق المالي السعودي عن طريق : زيادة حجم التداول، وتوزيع ملكية الأسهم، وفتح السوق للمستثمر الأجنبي، وزيادة حجم صناديق الاستثمار، وتعزيز شفافية السوق المالي، وإيجاد هيئة وطنية مستقلة تنظم وتقنن سوق الأسهم المحلي.

٤ - ضرورة ربط برنامج التخصيص بجذب الأموال المحلية المهاجرة والمستثمرة بالخارج للاستثمار في المؤسسات المطروحة للتخصيص، حيث إن الأموال الخاصة السعودية المستثمرة بالخارج تقدر بأكثر من (١٠٠) مليار دولار.

٥ - تحفيز البنوك السعودية على تمويل مشاريع الخصخصة، حيث إن البنوك السعودية تحتفظ بأصول صافية في الخارج لاتقل عن (٥٠) مليار ريال.

٦ - تشجيع تدفق الاستثمارات الأجنبية لتمويل مشاريع التخصيص، والاستفادة من المستثمر الأجنبي لنقل التقنية والمشاركة في الإدارة. حيث بلغت حصة الشريك الأجنبي تحت نظام استثمار رأس المال الأجنبي حتى نهاية ٩٧م نحو (١٤) مليار دولار مقارنة بـ(٢٠٤) مليار دولار في الاقتصاد الصيني وحده.

٧ - هناك عدد كبير جداً من أساليب التخصيص، فنجاح أي أسلوب يعتمد على عدد كبير من المتغيرات المتعلقة بالظروف المحلية للاقتصاد؛ لذا لا يوجد هناك طريقة أو نموذج أمثل للتخصيص.

٨ - لا يتوقف دور الحكومة عند انتهاء عملية تنفيذ التخصيص، بل يجب على الحكومات متابعة الأنشطة المخصصة من حيث أسعار الخدمات والسلع، وتحقيق الكفاءة الاقتصادية، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتفكيك الاحتكارات، والتوفيق بين الربحية والتوظيف الوطني.

٩ - استثمار الموارد المالية التي تأتي من تخصيص المؤسسات العامة في قنوات استثمارية مجدية مثل وضعها في صندوق الاستثمارات العامة التابع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني، والابتعاد عن إدراجها ضمن الإيرادات العامة المعدة عادة للإنفاق العام والمتصف بالإنفاق الاستهلاكي، حيث إن تدوير هذه الأموال العامة في قنوات استثمارية ذات عوائد جيدة يساعد على إنشاء مشاريع عامة أخرى تكون قابلة للتخصيص فيما بعد.

المراجع

المراجع العربية

اتحاد غرف مجلس التعاون الخليجي . ١٩٩٥م . *التوجهات المستقبلية للخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي*. المنامة، البحرين.

أخضر ، فاروق. ١٩٩٤م. *تخصيص الاقتصاد السعودي: بين النظرية والتطبيق*. جدة: الشركة السعودية للأبحاث والنشر.

الجزاف، مهدي . ١٩٩٥م. *استراتيجية وبرامج الخصخصة في دولة الكويت*. محاضرة ألقيت في كلية العلوم الإدارية، جامعة الكويت.

الخضيري، محسن. ١٩٩٣م. *الخاصخصة*. القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية.

خطة التنمية الخامسة (١٩٩٠-١٩٩٥). ١٩٩٠م. وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية.

خطة التنمية السادسة (١٩٩٥-٢٠٠٠). ١٩٩٥م. وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية.

خواجكيه، هشام. ١٩٩٠م. *تجربة السعودية مع القطاعين العام والخاص في الوطن العربي*. بحث مقدم لندوة القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي، المنعقدة في القاهرة خلال الفترة من ١٤-١٧ أكتوبر.

الدسوقي، إيهاب. ١٩٩٥م. *التخصيصية والإصلاح الاقتصادي في الدول النامية مع دراسة التجربة المصرية*. القاهرة: دار النهضة العربية.

الرشيد، إبراهيم. ١٩٩٦م، *التكيف الهيكلي في الدول النامية وتحويل المؤسسات المملوكة بواسطة الدولة إلى القطاع الخاص*. الرياض: مطابع الخالد للأوفست.

الغرفة التجارية الصناعية بالرياض. ١٩٩٧م. دراسة *حول الوضع الراهن للسوق المالي السعودي*. إدارة الدراسات والبحوث، الرياض.

القويز، عبدالله. ١٩٩٧م. *التخصيص: أهدافه وأسسه وفوائده وشروط نجاحه*. ورقة عمل قدمت أمام غرفة تجارة وصناعة عمان، مسقط، سلطنة عمان.

كنعان، طاهر. ١٩٩٨م. *دور الدولة في البيئة الاقتصادية العربية الجديدة*. القاهرة: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

كنة، عزه. ١٩٩٦م. *الآثار الاقتصادية والاجتماعية للتخصيص*. رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير بقسم الاقتصاد، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود.

مجلس الغرف السعودية. ١٩٨٩م. *وثائق وإنجازات*. ورقة عمل قدمت للمؤتمر الرابع لرجال الأعمال السعوديين، جدة.

مسيح الدين، م. ١٩٩٢م. برنامج الخصخصة في الباكستان: نظرة شاملة. مجلة *التعاون الاقتصادي بين الدول الإسلامية*، ٣١: ٣-٤٧.

النمر، سعود. ١٩٩٤م. *اتجاهات بعض المنتفعين بخدمات بعض الأجهزة الحكومية في المملكة العربية السعودية حول التخصيص*. الإدارة العامة، ٣٤: ١٧١-٢٣٦.

هانكي، ستيف. ١٩٩٠م. استراتيجية تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص. في

كتاب الشرق والغرب : *تحويل الملكية العامة إلى القطاع الخاص والتنمية الاقتصادية* ، ترجمة مصطفى غنيم ، القاهرة ، دار الشروق .

وزارة البرق والبريد والهاتف ، ١٩٩٨م . توقعات معالي وزير البرق والبريد والهاتف حيال الآثار المتوقعة من تخصيص قطاع الاتصالات ، مذكرة داخلية غير منشورة .

المراجع الأجنبية

Berg, E. and M. Shirley. 1987. *Divestiture in Developing Countries.* Washington, D.C.: The World Bank.

Borgatti, Joseph. 1993. Methods of Privatization of State-Owned Enterprises. in *Methods and Practics of Privatization*, New York: United Nations.

Cown, G. 1990. *Privatization in the Developing World.* New York: Greenwood Press.

Donahue, D. 1989. *Privatization Decision: Public Ends, Private Means.* New York: Basic Books Inc.

Goodman, J. 1985. *Dismantling the State : The Theory and Practice of Privatization.* Dallas, Texas: The National Center for Policy Analysis.

Her Majesty's Treasury. 1993. *Guide to the UK Privatization Program.* The United Kingdom: Her Majesty's Treasury.

Howe, Geoffrey. 1991. Learning from the UK Privatization Experience. *Privatization and Economic Revival*, Eamonn Butler (ed) London: Adm Smith Institute.

Saghir, Janal. 1997. *Infrastructure Privatization in the Middle East and North Africa.* Washington, D.C.: The World Bank.

Sarantakos, S. 1993. *Social Research.* Australia, Macmillan: Education Australia, PTYLTD.

Shaikh, Hafeez. 1996. *Argentina Privatization Program: A Review of Five Cases.* Washington, D.C.: The World Bank.

Vogelsang, Ingo. 1994. Does Privatization Deliver in the United Kingdom *Privatization in the UK*, Ahmed Galal and Mary Shirley (eds.), Washington, D.C.: The World Bank.

ملحق رقم (١)

حقوق الملكية في بعض الشركات العامة والخاصة حتى نهاية عام ١٤١٨هـ.

اسم الشركة	رأس المال (مليون ريال)	حصة الحكومة (٪)	حصة القطاع الخاص
مصافي التكرير :			
مصفاة الرياض	غ.م	غ.م	غ.م
مصفاة ينبع	غ.م	غ.م	غ.م
مصفاة جدة للبترول - ساركو	١٥٠	٧٥	٢٥
مصفاة بترومين - شل للتصدير (الجبيل)	غ.م	٥٠	٥٠
مصفاة بترومين - موبيل للتصدير (ينبع)	غ.م	غ.م	غ.م
مصفاة بترومين - بتولا (رابغ)	غ.م	٥٠	٥٠
بترومين لزيوت التشحيم (بترولوب)	١٥,٥	٧١	٩٢
بترومين لتكرير زيوت التشحيم (لوبريف)	غ.م	٧٠	٣٠
العربية للجيوفيزيقيا والمساحة (أركاس)	غ.م	٥١	٤٩
الحفر العربية للإنشاءات البحرية النفطية (مارينكو)	غ.م	غ.م	غ.م
الحفر العربية	٢٠	٥١	٤٩
شركة الغاز والتصنيع الأهلية	٥٠٠	١٥,٥	٨٤,٥
منجم مهد الذهب	غ.م	١٠٠	٠٠
الشركة العربية لأنابيب البترول (سوميد)	غ.م	١٥	٨٥
الشركة العربية لبناء وإصلاح السفن (أسرى)	غ.م	١٨,٨	٨١,٢
الشركة العربية للاستثمارات البترولية (أبيكورب)	غ.م	١٧	٨٣
الشركة العربية للخدمات البترولية	غ.م	١٤	٨٦
الشركة العربية لكيماويات المنظفات (أرادت)	غ.م	١٠	٩٠
الشركة العربية البحرية لنقل البترول	غ.م	١٥,٦	٨٤,٤

تابع ملحق رقم (١).

اسم الشركة	رأس المال (مليون ريال)	حصة الحكومة (٪)	حصة القطاع الخاص
الكهرباء :			
كهرباء الوسطى	٨٠٠٠	٧٧	٢٣
كهرباء الغربية	٨٠٠٠	٨٦	١٤
كهرباء الشرقية	٥٠٠٠	٥٠	٥٠
كهرباء الجنوبية	٤٠٥٠	٩٨,٧	١,٣
شركة كهرباء عرعر	١٥	٥٨,٨	٤٠,٢
شركة كهرباء تبوك	٨	٣٣,٣	٦٦,٧
شركة كهرباء دومة الجندل	١٠	٨٠	٢٠
شركة كهرباء رفحا	٤	٥٤,٨	٤٥,٢
الشركات الصناعية :			
شركة أسمنت اليمامة السعودية	٩٠٠	١	٩٩
شركة أسمنت القصيم	٤٥٠	٣٧	٦٣
شركة أسمنت ينبع	١٠٥٠	٢١,١	٧٨,٩
شركة أسمنت المنطقة الجنوبية	١٠٥٠	٤٠	٦٠
شركة الأسمنت السعودية	٢٠٠٠	٠,٢	٩٩,٨
شركة الخزف السعودية	١٥٠	٢١	٧٩
شركة أسمنت المنطقة الشرقية	٩٦٧	٣٠	٧٠
شركة الأسمنت الأبيض	٣٠٠	٥٠	٥٠
شركة الأسمدة العربية السعودية (نافكو)	٢٠٠	٤١	٥٩
الشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)	١٠,٠٠٠	٧٠	٣٠
شركة (صافولا)	٣٥٠	٧	٩٣
شركة الأحساء للتنمية	٣٠٠	٧	٩٣

تابع ملحق رقم (١).

اسم الشركة	رأس المال (مليون ريال)	حصة الحكومة (٪)	حصة القطاع الخاص
البنوك :			
بنك الرياض	٤٠٠٠	٧	٩٣
البنك السعودي للاستثمار	٧٢٠	٢٢,٢	٧٧,٨
البنك السعودي الأمريكي	٢٤٠٠	١٠	٩٠
بنك الجزيرة	٦٠٠	٤,١	٩٥,٩
لبنك السعودي المتحد	٢٤٥٠	٢٢,٤	٧٧,٦
شركات الخدمات :			
الشركة السعودية للأسماك	١٠٠	٤٠	٦٠
الشركة العقارية السعودية	٦٠٠	٧٣	٢٧
الشركة السعودية للنقل الجماعي	١٠٠٠	٣٠	٧٠
الشركة السعودية للتنمية الزراعية (نادك)	٤٠٠	٢٠	٨٠
شركة تبوك للتنمية الزراعية (تادكو)	٢٠٠	٨	٩٢
شركة الجوف للتنمية الزراعية (جادكو)	٢٠٠	١,٥	٩٨,٥
شركة تطوير الصناعات السعودية	٢٠٠	٦,٥	٩٣,٥
الشركة السعودية للفنادق والمناطق السياحية	٥٠٠	٤١,٣	٥٩,٧
الشركة الوطنية السعودية للنقل البحري	٢٠٠٠	٢٩	٧١
الشركة الوطنية للتأمين التعاوني	٥٠٠	١٠٠	٠٠
شركة طيبة للاستثمار والتنمية العقارية	٣٠٠٠	١١	٨٩
شركة مكة للإنشاء والتعمير	١٤٤٨	٦,٤٥	٩٣,٥٥

المصدر : وزارة التخطيط، المملكة العربية السعودية، ١٩٩٨م.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ١٣١-١٦٠ ، (١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م).

تطور سوق العمل في المملكة العربية السعودية

د. حمد عبد الله ناصر الغنـــام

أستاذ مساعـد، قسم الاقتصاد

كليـة العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود

الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. مع تزايد أهمية العمل كأحد أهم عناصر الإنتاج وأحد مقومات التنمية والنمو في دول العالم، فقد أعطيت دراسة سوق العمل أهمية متزايدة في الفكر الاقتصادي. وبدأ هـذا التركيز يظهر جلياً في اهتمامات الدول النامية. وفي المملكة العربية السعودية ركزت خطط التنمية على العنصر البشري وجعلته من أهم أهدافها. لذلك ظهرت آثار خطط التنمية على سوق العمل في المملكة العربية السعودية، وأصبح معنياً بالدراسة والاهتمام.

ويهدف هذا البحث إلى دراسة أهم خصائص سوق العمل في المملكة العربية السعودية وتحديد أهم العوامل المؤثرة فيه، كما يلقي الضوء على التغيرات المستقبلية للسوق. وذلك باستخدام الأسلوب التحليلي النظري، وبالاستعانة بالبيانات الإحصائية المتوافرة.

ويشمل هذا البحث نبذة تاريخية مختصرة عن سوق العمل في الفترة الماضية، ومن ثم يعطي فكرة عن العمالة الوافدة في هذه الفترة، وستطرق إلى حجمها ونوعيتها ومالها وما عليها، وبعد ذلك سيركز البحث على أهم العوامل المؤثرة في سوق العمل في المملكة العربية السعودية؛ سواء أكانت مؤثرة في جانب الطلب أم العرض، أم فيهما. وأخيراً سيكون الحديث حول السعودة ومستقبل سوق العمل في المملكة العربية السعودية بناءً على نتائج هذا البحث.

مقـدمـة

تشهد المملكة العربية نهضة شاملة في كافة المجالات، وذلك ناتج من منجزات الخطط التنموية الشاملة، والتي أخذت شكل خطط خمسية منذ بداية السبعينيات الميلادية ولا زالت مستمرة على نفس الخطوات. ونتج عن هذه المسيرة بجانب التغيرات الاقتصادية المتلاحقة سواء العالمية أو المحلية كثير من التغيرات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية

في المملكة العربية السعودية. وكان لسوق العمل نصيب كبير من هذه التغيرات والتطورات المواكبة لركب التنمية، وسد احتياجات البلد من اليد العاملة، كذلك كان لثمرات التنمية في الموارد البشرية تأثير خاص في سوق العمل. لذلك زادت أهمية دراسة سوق العمل، وعقدت الندوات، وزادت الدراسات من قبل الباحثين لدراسة سوق العمل وما يتعلق به من عوائق وحلول، ومحاولة تطوير، سواء من قبل مؤسسات الدولة أو الباحثين والمهتمين بدراسة سوق العمل.

ويهدف هذا البحث لإلقاء الضوء على سوق العمل في المملكة العربية السعودية، وذلك من خلال دراسة تطور سوق العمل بنظرة عامة، والبحث في أهم خصائصه وأهم العوامل التي لها تأثير في سوق العمل في المملكة العربية السعودية من الناحية الكمية أو النوعية؛ لكي تعطي تفسيراً لتطور السوق في العصر الحديث.

كذلك سيتطرق البحث لبعض المعوقات التي تواجه السوق، وبعض الحلول المقترحة، خاصة ناحية إحلال العمالة السعودية مكان العمالة الوافدة في سوق العمل. وسيتبع البحث الأسلوب التحليلي الوصفي وذلك بالاستعانة بالبيانات المتاحة.

سيتطرق الجزء الأول من هذا البحث لمقدمة عن سوق العمل في المملكة العربية السعودية، حيث سنبحث عن أهم خصائص سوق العمل، وكذلك العمالة الوافدة من خلال البحث عن حجمها وتطورها خلال السنوات الماضية، وكذلك الفوائد المجنية من تواجدها، وبعض المساوئ المترتبة عليه.

أما الجزء الثاني فسيتطرق إلى أهم العوامل المؤثرة في سوق العمل، حيث سيتكلم أولا عن أهم العوامل المؤثرة في جانب العرض، وبعد ذلك العوامل المؤثرة في جانب الطلب.

أما الجزء الأخير فإنه يبحث عن مستقبل سوق العمل في المملكة العربية السعودية، وسيركز على جانب السعودية بمناقشة بعض السياسات المقترحة؛ للحث

على عملية إحلال العمالة السعودية محل الأجنبية خاصة في القطاع الخاص.

سوق العمل في المملكة العربية السعودية

أظهر التعداد العام للسكان في المملكة العربية السعودية أن إجمالي السكان (عام ١٤١٣هـ) بلغ ١٦,٩٤٨,٣٨٨ ، يمثل السعوديون ما نسبته ٧٣٪ تقريباً (١٢,٣١٠,٠٥٣). وبتفحص نتائج التعداد يتبين بعض النقاط المهمة والتي تتلخص في التالي:

١- إجمالي عدد السكان قليل مقارنة بالدول الأخرى القريبة، أو الأقل مساحة جغرافية.

٢- تمثل النساء تقريباً نصف عدد السكان السعوديين، أي حوالي ٤٩٪.

٣- يوضح التركيب العمري للسكان السعوديين صغر السن لغالبية السكان، حيث إن ٨٥٪ من السكان السعوديين تقل أعمارهم عن ٣٩ سنة وحوالي ٦٠٪ من السكان أقل من عشرين سنة.

٤- وأخيراً فإن عدد السكان السعوديين ينمو بمعدل ٣,٧٪ سنوياً تقريباً مقارنة بتعداد عام ١٣٩٤هـ حيث كان عدد السكان السعوديين آنذاك حوالي (٦,٢١٨,٣٦١) مما يعني أن عدد السكان السعوديين تضاعف خلال هذه المدة تقريباً[١].

خصائص سوق العمل في المملكة العربية السعودية

شهد سوق العمل في المملكة العربية السعودية تطورات وتغيرات كثيرة خلال العقود الماضية؛ سواء من الناحية الكمية أو الكيفية للعمالة الداخلة في السوق، وذلك استجابة للتغيرات في الاقتصاد العالمي والمحلي وما تتطلبه التنمية في المملكة. ويمكن إبراز أهم الخصائص المميزة لسوق العمل في النقاط التالية:

١- كان هناك قفزات كبيرة في العدد الإجمالي للعمالة حيث كانت حوالي ١,٧ مليون في منتصف فترة السبعينيات الميلادية، ثم ارتفع إلى حوالي ٤,٤ مليون في منتصف الثمانينيات الميلادية، وإلى حوالي ٦,٩ مليون في منتصف التسعينيات الميلادية [٢].

٢- انخفاض نسبة إسهام العمالة السعودية في سوق العمل حيث تمثل تقريباً ٣٤٪ من إجمالي العمالة الكلية في سنة ١٤١٦هـ [٣]، وذلك راجع إلى عدة أسباب، منها صغر الغالبية من السكان، وانخفاض نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل كما سنبين لاحقاً.

٣- أدى نمو الطلب على العمالة خلال هذه الفترة بمعدلات تفوق معدلات نمو عرض العمالة السعودية إلى زيادة الطلب على العمالة الأجنبية؛ حيث زادت من نصف مليون تقريباً في منتصف السبعينيات الميلادية [٤] إلى حوالي ٤,٥ مليون في منتصف التسعينيات الميلادية [٥].

٤- بسبب نمو وتزايد دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي فإنه يستأثر بحوالي ٩٠٪ من إجمالي عدد العمالة في السوق، كما أن التوقعات تشير إلى أن معظم الزيادة في العمالة خلال فترة خطة التنمية السادسة تتم عن طريق القطاع الخاص [٦].

٥- مع زيادة مخرجات التعليم، وزيادة السكان ازداد تدفق العمالة السعودية لسوق العمل. ومع منافسة العمالة الأجنبية خاصة في القطاع الخاص بدأت تظهر اختلافات في سوق العمل وذلك بزيادة عرض العمالة السعودية، فيما تباطأ الطلب على العمالة السعودية، مما أدى إلى المطالبة بإحلال العمالة السعودية محل العمالة غير السعودية " السعودة " والتي أصبحت من أهم أهداف خطط التنمية.

العمالة الأجنبية

يرجع وجود العمالة الأجنبية في سوق العمل في المملكة العربية السعودية إلى بدايات اكتشاف البترول في الثلاثينيات الميلادية. لكن منذ فترة السبعينيات وأعداد هذه

العمالة في زيادة مطردة، وهذا راجع لعدة أسباب، منها:

١- اتجاه المملكة العربية السعودية منذ بداية السبعينيات إلى مسيرة خطط التنمية الخمسية، مما أدى إلى زيادة الطلب في سوق العمل وخاصة أن الحالة المالية للمملكة العربية السعودية تعطيها المقدرة على إنجاز هذه الخطط.

٢- عجز عرض العمل المحلي في التجاوب مع الزيادة الكبيرة في الطلب على العمل خاصة في بداية فترة السبعينيات؛ سواء من الناحية الكمية أو الكيفية. أما في الوقت الحاضر فقد بدأ يتلاشى هذا العجز خاصة من الناحية الكمية.

٣- نمو القطاع الخاص في المملكة في أواخر السبعينيات والثمانينيات، خاصة المنشآت التي تعمل في قطاع البناء والتشييد مما ساعد على زيادة الطلب على العمالة الأجنبية.

٤- الأجور العالية التي تحصل عليها العمالة الأجنبية في المملكة مقارنة بالأجور التي يحصلون عليها في بلادهم ساعد على جذب هذه العمالة.

أما أعدادهم فكانوا يمثلون نسبة قليلة من العدد الإجمالي للعمالة قبل السبعينيات حيث - على سبيل المثال - كانوا يمثلون حوالي ٨٪ من سوق العمل في أوائل الستينيات[٧]. ثم بدأت أعدادهم في التزايد خاصة بعد منتصف السبعينيات؛ حيث قفزت نسبة إسهام العمالة الأجنبية إلى حوالي ٢٨٪ في منتصف السبعينيات ثم إلى حوالي ٦٠٪ في منتصف الثمانينيات ثم إلى حوالي ٦٥٪ في منتصف التسعينيات[٨].

وتعمل معظم العمالة الأجنبية لدى القطاع الخاص حيث تمثل ما نسبته ٦٩٪ من إجمالي العمالة في القطاع الخاص، بينما ٣٢٪ من إجمالي العمالة في القطاع الحكومي عمالة أجنبية[٩].

غالبية العمالة الأجنبية العاملة في القطاع الخاص عمالة غير ماهرة أو شبه

ماهرة ، بينما تمثل العمالة عالية التأهيل حوالي ١٢٪ من إجمالي العمالة الأجنبية[١٠] ، ومعظم العمالة الماهرة تعمل في القطاع الحكومي ، وذلك لعجز العمالة الوطنية عن تلبية الطلب على هذا النوع من العمالة.

وينتج عن وجود العمالة الأجنبية آثار على الاقتصاد والمجتمع السعودي ، سواء طويلة المدى أو قصيرته ، ومن هذه الآثار آثار إيجابية وسلبية ، والتي يمكن أن نلخص أهمها في النقاط التالية :

الآثار الإيجابية

١- ساعد تعويض النقص في العمالة المحلية على إنجاز أهداف خطط التنمية خاصة في القطاعات التي كان فيها نقص كبير في العمالة المحلية ، مثل قطاع البناء والتشييد ، والنقص في العمالة عالية التدريب خاصة في بداية خطط التنمية.

٢- ساعد وجود العمالة ذات الخبرة والتدريب العالي من العمالة الأجنبية على زيادة الإنتاجية للقوى العاملة في المملكة ، خاصة في مراحل التنمية الأولى عندما كان هناك نقص كبير في العمالة السعودية عالية التدريب. وهذا ساعد على تحويل كثير من القطاعات الاقتصادية إلى قطاعات حديثة. كما أن لكثير من العمالة الأجنبية فضلا في تنمية نظام التعليم والتدريب مما ساعد على تنمية القوى العاملة في المملكة.

٣- للعمالة الأجنبية تأثير إيجابي في الاقتصاد السعودي يتمثل في خلق فرص وظائف جديدة حيث إن هناك وجهة نظر اقتصادية تبين وجود علاقة تبادلية بين حجم العمالة الوافدة ، ومستوى النشاط الاقتصادي ، والتوظف في البلد ، أي أن كل عامل أجنبي يمكن أن يساعد على إيجاد فرص وظيفية أخرى[١١].

كما أن هذه العمالة تمثل زيادة في المستهلكين وبالتالي زيادة الطلب الكلي في البلد ، لذلك زاد نشاط بعض القطاعات مثل القطاع التجاري في البلد مع زيادة العمالة الوافدة خلال الفترات الماضية ؛ مما أدى إلى زيادة كسب ومصدر دخل لطبقة من الناس.

الآثار السلبية

١- زيادة التوظيف للعمالة الوافدة على حساب العمالة الوطنية خاصة في القطاع الخاص، وهذا راجع لعدة أسباب، منها: سهولة توظيف العمالة الأجنبية وانخفاض أجورها مقارنة بالأجور التي تطلبها العمالة الوطنية، وقبول هذه العمالة أي نوع من العمل وفي أي مكان يطلبه صاحب العمل[١٢]. وهذا ما تشير إليه البيانات حيث إن حوالي ٦٩٪ من إجمالي العمالة في القطاع الخاص عمالة أجنبية.

٢- أدى وجود أعداد كبيرة من العمالة الوافدة إلى المزاحمة على الخدمات العامة المقدمة من الحكومة السعودية، مثل التعليم والصحة وغيرها، خاصة أن معظمها يقدم مجاناً أو برسوم رمزية، وهذا أدى إلى زيادة أعباء الدولة المالية؛ لكي تلبي الزيادة في الطلب على هذه الخدمات.

٣- أدت زيادة الاستهلاك الكلي في البلد بسبب زيادة العمالة الوافدة، في أغلب الأحوال، إلى زيادة المعروض من السلع عن طريق زيادة الواردات، مما أدى إلى انخفاض في الفائض، أو زيادة في العجز بالنسبة للميزان التجاري، خاصة بعد نقص الإيرادات البترولية بعد أوائل الثمانينيات.

٤- غالبية العمالة الوافدة في المملكة عمالة غير ماهرة كما أسلفنا، ومعظمها قادمة من دول فقيرة، لذلك تتسم هذه الفئة بزيادة الميل الحدي للادخار، أي أن هذه العمالة تدخر معظم دخلها، وبالتالي زادت التحويلات النقدية للعمالة الأجنبية، وهذا يؤدي إلى نقص الاحتياطي الأجنبي في البلد. فعلى سبيل المثال بلغت تحويلات العمالة الأجنبية إلى بلدانها عام ١٤١٥-١٤١٦هـ ما يزيد على ١٦.٦ مليار دولار أمريكي. وهذه المبالغ تمثل حوالي ٣٨٪ من إيرادات المملكة النفطية[١٣].

٥- من أهم الآثار غير الاقتصادية للعمالة الوافدة على المجتمع السعودي: زيادة الحوادث والجرائم في المجتمع، حيث تبين الإحصاءات العامة ارتفاع مساهمة العمالة

الأجنبية في كثير من الجرائم والحوادث. فعلى سبيل المثال أسهمت العمالة الأجنبية بما نسبته ٣٦٪ من مجمل الحوادث والجرائم الجنائية عام ١٤١٦هـ، كما أن هذه النسبة تصل إلى ٥٢٪ في السرقات، وإلى ٨٠٪ في عمليات النصب والاحتيال، وكذلك ٨٠٪ في تهريب المخدرات[١٤].

أهم العوامل المؤثرة في قوى سوق العمل

في هذا الجزء ستتحدث عن أهم العوامل التي لها تأثير كبير في قوى سوق العمل في المملكة العربية السعودية، وسنحاول تجزئة هذه العوامل إلى عوامل مؤثرة في جانب العرض، وأخرى مؤثرة في جانب الطلب، وإن كان بعضها قد يكون له تأثير في الجانبين، لكن سنأخذ الجانب الأكثر وضوحاً وتأثيراً:

أهم العوامل المؤثرة في عرض العمل

حجم السكان وتوزيعهم

عرض العمل في أي مجتمع يعتمد في المقام الأول على حجم السكان ومعدل المشاركة في سوق العمل. ومن خلال نتائج التعداد العام للسكان (١٤١٣هـ) وتوقعات التنمية السادسة فإن عدد السكان السعوديين الذين في سن العمل (١٢ سنة فأكثر) يبلغ ٧,٤ مليون نسمة عام ١٤١٣هـ، وقدر بحوالي ٧,٩ مليون نسمة عام ١٤١٥هـ. لكن العدد الفعلي للمساهمين في القوى العاملة حوالي ٢,٣٨ مليون نسمة فقط، أي ما يمثل حوالي ٣٠,٢٪ فقط من إجمالي السكان. وتعتبر هذه النسبة منخفضة جداً مقارنة بالمجتمعات الأخرى، ويرجع انخفاض مساهمة السكان في سوق العمل لعدة أسباب، منها: صغر سن الغالبية من السكان. حيث إن ٣١٪ من الذين في سن

العمل ، ولكن خارج قوة العمل ، هم طلاب مدارس ، والسبب الآخر هو انخفاض نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل ؛ حيث إن حوالي ٣٠٪ من الذين في سن العمل ، ولكن خارج قوة العمل ، هم من ربات البيوت المتفرغات[١٥] (سنتكلم لاحقاً عن مشاركة المرأة في سوق العمل). أما النسبة المتبقية من الذين هم خارج قوة العمل فهي بسبب التقاعد والاكتفاء وغيره أي بسبب التفضيل. غير أن العدد الكلي للسكان قد لا يمثل مشكلة جوهرية من ناحية توفير العدد اللازم من العمالة المحتاجة خاصة في الآونة الأخيرة ؛ حيث إن عدد السكان السعوديين في سن العمل قريب من العرض الكلي للعمالة في المملكة. لكن نسبة المشاركة في قوة العمل هي المسبب للتفاوت بين عدد العمال السعوديين والعدد الكلي للعمالة في السوق. وقد بدأ تأثير هذه المشكلة في التناقص بسبب زيادة العدد الكلي للذين هم في سن العمل ، حيث إن كثيراً من الذين كانوا في سنوات التعليم التحقوا بسوق العمل بعد التخرج أو التسرب. لذلك يقدر عدد السكان السعوديين في سن العمل بـ ٩,٥ مليون في نهاية فترة الخطة السادسة ، أي بزيادة ١,٤ مليون عامل خلال فترة الخطة. ولذلك بدأت آثار هذه الزيادة تتضح على العمالة السعودية وذلك بالارتفاع الملحوظ لمعدلات البطالة[١٦]. ويعزى ذلك لعدم توافر فرص في القطاع العام ، ولتباطؤ التوظيف في القطاع الخاص بسبب التنافس بين توظيف الأجانب والسعوديين. ومن المتوقع أن تزداد هذه المشكلة إذا استمر الاعتماد على توظيف الأجانب على حساب العمالة المحلية.

أخيراً يجب أن نشير إلى أن عدد السكان في المملكة العربية السعودية ينمو بمعدل مرتفع ، حيث يشير التعداد العام إلى أن معدل نمو السكان بين عامي ١٣٩٣-١٣٩٤هـ يساوي ٣,٧٪ وإن كانت بعض المراجع تشير إلى معدلات نمو مرتفعة ، حيث تشير بعض الإحصاءات إلى أن معدل نمو السكان في المملكة حوالي ٤,٩٪ في الفترة بين أوائل

السبعينيات ومنتصف الثمانينيات الميلادية[١٧]. وعلى أي حال فهذه معدلات نمو مرتفعة مقارنة بدول العالم، باستثناء بعض الدول التي تعتمد على الهجرة لزيادة سكانها. وإذا حاولنا تطبيق نظرية قيري بيكر Gary S. Becker على المملكة لأثبتنا ارتفاع معدل نمو السكان؛ حيث يشير بيكر إلى أن دالة الإخصاب (Fertility Function) دالة في دخل العائلة، والذي يعطي علاقة موجبة على اعتبار أن الأطفال سلعة عادية -كما هو الحال في البلاد النامية- وكذلك دالة في الذوق، والذي يؤثر فيه الدين واللون والعمر وغير ذلك، وكذلك يعتبر دالة في صافي تكلفة الأطفال، وهو يمثل السعر في دالة الطلب على السلعة، أي أن هناك علاقة عكسية بينه وبين الطلب على الأولاد[١٨]. فإذا طبقنا هذه الدالة على المملكة، فإن دخل العائلة في المملكة مرتفع في المتوسط، وكذلك فإن السعر منخفض بسبب توقع الفائدة المستقبلية للأطفال، وأخيرا فإن الذوق بالتفضيل مرتفع في المملكة بسبب حث الدين الإسلامي الحنيف والمجتمع على زيادة الأطفال والزواج. ولهذا السبب فمن المتوقع زيادة المواليد، وبسبب نقص الوفيات للتحسن في الأحوال الصحية فإن من المتوقع زيادة السكان بمعدل نمو مرتفع، وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة عرض العمل وما يتبع ذلك من تزايد في معدلات البطالة إذا استمر تباطؤ توظيف العمالة السعودية في القطاع الخاص. وهذه الفرضية مبنية على ثبات العوامل الأخرى، أي بقاء تفضيل الأطفال، وكذلك النظرة الاجتماعية والضغوط الاجتماعية والاقتصادية على الأسر الكبيرة والتي قد تنعكس على معدلات نمو السكان بالتراجع عكس الفترات الماضية.

مشاركة المرأة في العمل

تعتبر مشاركة المرأة في السعودية في سوق العمل من أهم العوامل المؤثرة في إجمالي عرض العمالة السعودية في سوق العمل، وذلك أن حوالي ٤٩.٥٪ من إجمالي السكان السعوديين إناث، ولكن نسبة مشاركتهن في سوق العمل منخفضة جدا حيث

إن ٥.٥ ٪ من النساء اللائي في سن العمل فقط داخلات في قوة العمل، وذلك في مطلع الخطة السادسة. وسبب هذا الانخفاض في نسبة مشاركة المرأة في سوق العمل راجع لعدة أسباب، منها: أن الدين الإسلامي والذي يحث على تكوين مجتمع عائلي Family-Oriented يعتبر الأمومة من أهم مهمات النساء، وكذلك تمسك المجتمع السعودي بتعاليم الإسلام السمحة، كل هذا قلل من فرص عمل المرأة مقارنة بالمجتمعات غير الإسلامية. ومن الأسباب أيضا العادات والتقاليد الاجتماعية والتي تحد من عمل المرأة في كثير من الأحوال والمجالات والتي تختلف من منطقة لأخرى. وأخيرا هناك عوامل أخرى، مثل ارتفاع الدخل النسبي للعوائل جعل المرأة تحبذ عدم الدخول في سوق العمل. كل هذه العوامل بالإضافة إلى محدودية أعمال المرأة حيث تشارك في الغالب في أعمال التعليم والصحة وبعض الأعمال في القطاع العام الذي يعتبر الموظف الأول للمرأة. كل هذا حد من فرص التوظف، وبالتالي مشاركة المرأة في سوق العمل.

ومع تطور التنمية البشرية وزيادة مخرجات التعليم تغير كثير من العادات ونظرة المرأة للعمل وزيادة فرص عملها، كل هذا زاد من مشاركة المرأة في سوق العمل؛ حيث كانت نسبة مشاركة المرأة في منتصف السبعينيات حوالي ١٪، ثم ارتفعت إلى حوالي ٥,٥٪ في منتصف التسعينيات الميلادية [١٩].

التعليم وتنمية الموارد البشرية

يعتبر التعليم والتدريب مفسرا لكثير من التغيرات في عرض العمل خاصة من الناحيتين الكيفية والمهارية. ومن المعلوم أن الاستثمار في رأس المال البشري قد يأخذ عدة أشكال، مثل التعليم والتدريب وتحسين معلومات السوق، وكذلك التغذية والصحة والهجرة وغيرها.

ويرجع كثير من انخفاض الإنتاجية في الدول النامية إلى انخفاض التنمية النوعية للقوى العاملة بها. ولأهمية تنمية الموارد البشرية باعتبارها الركيزة الأولى للتنمية فقد ركزت خطط التنمية على هذا الجانب، وقد أنجزت الكثير كما تبين المؤشرات الإحصائية. فعلى سبيل المثال انخفضت نسبة الأمية للسكان السعوديين من ٦٦٪ عام ١٣٩٤هـ إلى حوالي ٢٨٪ عام ١٤١٣هـ [٢٠]. وزاد عدد الطلبة في التعليمين العام والعالي من ٥٤٧ ألف عام ١٣٩٠هـ إلى أكثر من ٤,٣ مليون طالب عام ١٤١٧هـ وفي الفترة نفسها زاد عدد الخريجين في التعليم العالي بمعدل متوسط سنوي ١٣,٨٪، وكذلك زاد عدد الطلبة الملتحقين بمدارس ومعاهد التعليم الفني بأكثر من ٣٤ ضعفا، وكذلك زاد عدد المتدربين والمتخرجين من مراكز التدريب والإعداد المهني حوالي ١٤ ضعفا خلال الفترة السابقة. والمنجزات نفسها قد تحققت في المجال الصحي أيضا؛ حيث زاد عدد الأطباء بمعدل متوسط سنوي ١٤٪ تقريبا، وكذلك عدد العاملين في التمريض والفئات الطبية المساعدة نما بمعدل سنوي ١٣٪ تقريبا [٢١].

ونتيجة لهذا التحسن في تنمية الموارد البشرية فإن النظام التعليمي يتوقع أن يسهم بـ ٨٩٪ من إجمالي الداخلين لسوق العمل خلال خطة التنمية السادسة. وعلى العموم فإن هناك تحسنا كبيرا وملحوظا في تنمية الموارد البشرية والتغيرات النوعية في عرض العمل في المملكة العربية السعودية، لكن هذا ليس بكاف لملء النقص في القوى العاملة، خاصة في بعض التخصصات العلمية مثل العلوم الطبية وغيرها. حيث إن وجود معظم العمالة الأجنبية التي تعمل في القطاع العام راجع بسبب النقص في العمالة الوطنية في هذه المجالات، مع استمرار إحلال العمالة الوطنية محل الأجنبية متى توافرت في هذه المجالات. كما أن وجود معظم العمالة الأجنبية الفنية وقليلة المهارة في سوق العمل في المملكة ليس راجعا فقط إلى النقص في العمالة السعودية التي يمكن أن

تحل محلها ، ولكن راجع أيضا لأسباب أخرى مثل تفضيل العمالة الأجنبية في القطاع الخاص - كما سبق وأن بينا - ، أو بسبب عزوف العمالة السعودية عن بعض الأعمال. ولهذه الأسباب ظهر نوع من البطالة ، خاصة البطالة الهيكلية Structural Unemployment في العمالة السعودية ، والتي تظهر بسبب عدم التوافق بين المهارات المطلوبة والمعروضة في منطقة معينة ، أو عدم توازن عرض العمال والطلب عليهم بين المناطق الجغرافية أو العملية.

وكخلاصة ، فإنه يجب التركيز على النوعية في التعليم والتدريب ، وحل أسباب التسرب في التعليم العام عند تنمية الموارد البشرية ؛ لكي تؤدي غرضها المطلوب في القضاء على النقص في بعض النوعية المعروضة من عنصر العمل.

أهم العوامل المؤثرة في الطلب على العمل

خطط التنمية

من المعلوم أن التخطيط سيساعد الحكومة على دفع التنمية إلى بلوغ أهدافها المرسومة بنجاح ، وفي المملكة العربية السعودية كانت بدايات تخطيط التنمية في أوائل الستينيات الميلادية ، لكن سيكون التركيز هنا على خطط التنمية الخمسية والتي بدأت عام ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م) وقد انتهت خمس خطط ، وعلى وشك نهاية الخطة السادسة في نهاية عام ١٤٢٠هـ.

ويمكن أن يعتبر عامل التخطيط واحدا من العوامل المؤثرة في سوق العمل خاصة الطلب على العمل ؛ لأن خطط التنمية تؤثر في الاقتصاد بواسطة السياسات النقدية والمالية أو التركيز على بعض أنواع التنمية مثل الصناعية والزراعية... إلخ ، وعند زيادة المشاريع التنموية فهذا يعني أن الطلب على العمل يزداد ؛ لأن الطلب على العمل في العموم - وكما تمليه النظرية الاقتصادية - طلب مشتق من الطلب على هذه المشاريع.

وقد اختلفت أهداف خطط التنمية حسب الاحتياجات، فقد ركزت الخطط الأولى على البنية الأساسية، ثم بعد ذلك بدأت الخطط التالية في التركيز على مراحل متقدمة من التنمية كتنمية الموارد البشرية، وتقليل الاعتماد على صادرات البترول، وبناء اقتصاد حديث وتنشيط دور القطاع الخاص، ولذلك اختلف الطلب على العمل من فترة إلى أخرى، فقد زاد الطلب على العمالة بمعدل نمو سنوي ٦,٦٪ خلال فترة خطة التنمية الأولى، وكانت معظم هذه الزيادة في القطاع العام. كما كان معظم الزيادة في بعض القطاعات مثل قطاع البناء والتشييد، وذلك بسبب تركيز خطة التنمية الأولى على ذلك. كما بدأ عدد العمالة الأجنبية في الزيادة بسبب النقص في العمالة الوطنية لمواكبة هذه الزيادة في الطلب على العمل.

وبسبب الظروف المواتية في أواخر الخطة الأولى، وخلال الخطة الثانية حيث الزيادة المستمرة في إيرادات الدولة من البترول ساعد على تحقيق الكثير من الأهداف وتنشيط الاقتصاد، ولذلك زادت العمالة المطلوبة بأعداد كبيرة خاصة خلال الخطة الثانية، وكان معظم الزيادة في قطاع الخدمات وفي مراحل تالية، وبعد النقص وتقلبات أسعار البترول في الثمانينيات والتسعينيات الميلادية، وكذلك بسبب الانتهاء من معظم المشاريع التنموية، وبالتالي التركيز على تشغيل هذه المشاريع وصيانتها من قبل خطط التنمية، واختلاف أهداف أو خطط التنمية الأخيرة، أدى كل هذا إلى نقص في الطلب على العمالة الناتج من خطط التنمية، وأصبحت معظم الزيادة في الطلب على العمالة قائمة بسبب القطاع الخاص ونمو دوره في النشاط الاقتصادي.

الوضع المالي وإيرادات البترول

تعتبر المملكة العربية السعودية من أكبر الدول المصدرة للبترول، ولذلك فهي تتمتع بوضع مالي جيد. ويؤثر هذا الوضع المالي أو بالخصوص الإيرادات المرتفعة من البترول في النشاط الاقتصادي بعدة طرق؛ سواء من ناحية تأثير النشاط الحكومي

المباشر عن طريق الإنفاق على المشاريع التنموية، أو عن طريق المشتريات الحكومية وتدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي مباشرة. كما يمكن أن يؤثر في النشاط الاقتصادي بطريق آخر غير مباشر، وذلك عن طريق التأثير في القطاع الخاص الاستثماري أو الاستهلاكي؛ سواء عن طريق تقديم العون والقروض الاستثمارية، أو عن طريق الدخل للأفراد العاملين في القطاع الحكومي. كما أن الوضع المالي يمكن أن يشجع جذب الاستثمارات الأجنبية. ويجب أن نلاحظ الارتباط المباشر بين الوضع المالي وإيرادات البترول وبين خطط التنمية؛ حيث إن الوضع المالي يؤثر مباشرة في اختيار وتطبيق السياسات المالية والنقدية المشتملة في خطط التنمية.

لذلك يمكن القول إن الوضع المالي المتمثل في الإيرادات والإنفاق الحكومي يؤثر في سوق العمل؛ سواء من ناحية العرض على العمل أو الطلب عليه، حيث يمكن أن يؤثر في عرض العمل عن طريق الإنفاق على التعليم وتحسين المستوى الصحي، كما أوضحنا في الجزء السابق. كما يؤثر في الطلب على العمل عن طريق الإنفاق على المشاريع والتنمية، وكذلك التأثير في اتساع دور القطاع الخاص. ومن ناحية أخرى فإن إنتاج البترول يمثل جزءا كبيرا من الناتج المحلي الإجمالي، وهناك ارتباط كبير بين الناتج المحلي الإجمالي والطلب على العمل.

وعند تفحص الإيرادات والنفقات العامة للدولة نجد أن الإيرادات نمت بمعدل سنوي في المتوسط بمقدار ٧٧,٦٪ خلال فترة خطة التنمية الأولى، وحوالي ١٦٪ خلال فترة خطة التنمية الثانية. وقد صاحب هذه الفترة زيادة كبيرة في الطلب على العمالة خاصة الأجنبية. أما خلال فترة خطة التنمية الثالثة فكان هناك انخفاض بمقدار معدل سنوي ٤,١٪ ، وقد استجاب سوق العمل لهذا الانخفاض، ولكن بمعدل هامشي حيث انخفض عدد العمالة غير السعودية بمعدل ١٠٠ ألف عامل بين عامي ١٤٠٥-١٤٠٦هـ[٢٢]، ثم استمرت إيرادات الدولة في الارتفاع بمعدلات بسيطة خلال فترة

الخطتين الخامسة والسادسة. أما المصروفات فقد بلغ معدل النمو السنوي المتوسط للمصروفات الحكومية خلال الخطة الأولى ٣٩,٤٪ و٤٢,٥٪ خلال فترة الخطة الثانية، وحوالي ٢.٨٪ خلال فترة الخطة الثالثة، ثم بدأ في التناقص والتذبذب بعد ذلك [٢٣].

وكخلاصة فإن الوضع المالي للدولة يؤثر في سوق العمل عموما، وخصوصا الطلب على العمل حيث إن الإنفاق على المشاريع التنموية يمثل جزءا من الطلب على العمل في سوق العمل في المملكة العربية السعودية، ولذلك فعند القيام ببعض المشاريع أو تأجيلها فإننا نتوقع أن يؤثر في سوق العمل، ولكن قد يكون ذلك التأثير غير فوري في بعض الأحيان.

التغيرات الاجتماعية والاقتصادية

خلال العقود الماضية حصلت تغيرات كثيرة في التكوين والنمو الاجتماعي والاقتصادي في المجتمع السعودي، وذلك راجع لعدة أسباب، منها: التغيرات في المجتمعات العالمية والقريبة في المنطقة، وكذلك التحضر وزيادة التعليم مما أدى إلى زيادة الرخاء الاقتصادي والاجتماعي، وكذلك التغيرات الاقتصادية الناتجة عن زيادة الدخل والمتمثلة في فترة الطفرة الاقتصادية التي شهدتها المملكة.

هذه العوامل وغيرها أدت إلى تغيرات في نمط المعيشة والحياة الاجتماعية والاقتصادية، مما نتج عنه زيادة في الخدمات والسلع المطلوبة وزيادة في نوع الخدمات والسلع والتي ربما لم توجد في المجتمع من قبل، أو ربما وجدت، ولكن تغير النظر إليها على أنها سلع وخدمات ضرورية في الوقت الحاضر. فمثلا نرى أن العمالة المنزلية وصلت إلى حوالي ٦٦٠,٠٠٠ عام ١٤١٦هـ [٢٤]. ونتج عن الزيادة في الطلب على السلع والخدمات زيادة في عدد المنشآت الاقتصادية. فمثلا زاد عدد المنشآت التي يشملها نظام التأمينات الاجتماعية حوالي ثمانية عشر ضعفا من عام ١٣٩٣هـ إلى عام ١٤١٦هـ [٢٥]. وهذه المنشآت الكبيرة لا تمثل إلا نسبة صغيرة من العدد الكلي

للمنشآت، حيث إن غالبية المنشآت صغيرة، ولذلك فإنه يوجد حوالي مليون عامل في المؤسسات التي لديها أكثر من عشرة عمال ومشتركة في التأمينات الاجتماعية، وحوالي ٢,٨ مليون عامل في المؤسسات التي لديها أقل من عشرة عمال [٢٦].

السعودة ومستقبل سوق العمل

إن المتأمل لسوق العمل السعودي يلاحظ اختلافات في هيكل السوق، حيث يجد زيادة الطلب على العمالة الوافدة وفي الوقت نفسه ظهور البطالة في سوق العمالة السعودية. ويرجع هذا الاختلال إلى أن القطاع الخاص هو الموظف الأكبر في السوق، وسيستمر كذلك في المستقبل؛ لأن القطاع الحكومي قد وصل إلى مرحلة شبه الاكتفاء. ومن المعلوم أن أعداد العمالة الأجنبية في القطاع الخاص تفوق أعداد العمالة الوطنية، وذلك قد يكون راجعا لتفضيل العمالة الوطنية للعمل في القطاع العام على حساب العمل في القطاع الخاص بسبب الضمان والاستقرار الوظيفي، أو انخفاض ساعات العمل في القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص، أو لأسباب أخرى [٢٧]. أو قد يكون السبب وراء ذلك هو تفضيل القطاع الخاص توظيف العمالة الوافدة لأسباب يراها، منها: توافر الخبرة في العامل الأجنبي، وانخفاض مستوى الأجر، واحترام أنظمة العمل والانضباط في العمل وغير ذلك [٢٨].

ويسبب هذا الاختلال في سوق العمل، وتوقع تفاقم المشكلة في المستقبل مع النمو المتزايد لعرض العمالة السعودية، فقد ظهرت في السنوات الأخيرة المناداة بسعودة سوق العمل في المملكة العربية السعودية؛ سواء من جانب الحكومة أو الباحثين والمفكرين الاقتصاديين. وقد تمثل دور الحكومة في سعودة القطاع العام حيث قطعت شوطا كبيرا في ذلك المجال فتم سعودة أغلب الوظائف في القطاع العام ما عدا بعض الوظائف، والتي يرجع السبب الأول فيها لعدم توافر العمالة السعودية مثل بعض

الوظائف الصحية. أيضاً اتخذت الدولة بعض الإجراءات والسياسات لحث القطاع الخاص على السعودة، ومن أهم الإجراءات المتخذة زيادة تكاليف تأشيرات الاستقدام والإقامة، وكذلك إلزام القطاع الخاص بإحلال العمالة السعودية في بعض الوظائف، مثل المعقبين لدى الدوائر الحكومية والحراسات الأمنية. وكذلك إلزام كل منشأة تستخدم عشرين عاملاً فأكثر بزيادة العمالة السعودية لديها بما لا يقل عن ٥٪ من مجموع عمالتها سنوياً.

ويبقى السؤال القائم: هل دور الحكومة المتمثل في هذه الإجراءات كفيل بالقضاء على الاختلال في هيكل سوق العمل السعودي، وذلك بإحلال العمالة السعودية محل العمالة الوافدة ؟. يمكن القول إن دور الحكومة في عملية إحلال العمالة الوطنية مكان الوافدة في القطاع الخاص، والمتمثل في الإجراءات المذكورة، سيبقى محدوداً ؛ لأن حل المشكلة يعتمد على ثلاثة جوانب، فهناك جانب صاحب العمل (القطاع الخاص)، وجانب العامل السعودي بجانب دور الحكومة، فمثلاً صاحب العمل والذي له دور كبير في حل المشكلة قد يجد مخرجاً للخروج من الأنظمة بطريق أو بآخر وبالتالي لن تؤدي بعض السياسات إلى تحقيق أهدافها المرجوة. لذلك يجب أخذ جميع جوانب المشكلة في الاعتبار عند وضع السياسات والإجراءات لحل مشكلة توظيف العامل السعودي في القطاع الخاص.

وعند استعراض بعض الإجراءات والحلول المستخدمة والمقترحة لسعودة العمالة في القطاع الخاص نجد التفاوت في التأثير وفي الآثار الجانبية. فإذا أخذنا مثلاً النسبة المقترحة لسعودة العمالة في القطاع الخاص، فإن هذه النسبة لا تنطبق إلا على جزء يسير من منشآت القطاع الخاص ؛ لأن معظم المنشآت لديها أقل من عشرين عاملاً، وبالتالي لا ينطبق عليها قرار السعودة. كما أن النسبة منخفضة حيث إنها تغطي - فقط - معدل نمو العمالة في هذه المنشآت، لذلك فإن تأثيرها سيبقى محدوداً

خاصة في الوقت الحاضر.

وإذا أخذنا بفكرة تطبيق سياسة الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص، فإن تأثيره يعتمد على من تنطبق عليه السياسة. فإذا وضع حد أدنى لأجور العمالة الوافدة والوطنية معا في القطاع الخاص، فإن ذلك ليس له أي تأثير في مستوى التوظف، حيث سيفضل العامل الأجنبي للأسباب غير الأجرية، وستكون آثار هذه السياسة فقط على زيادة تكاليف وأعباء المنشآت الخاصة، ولذلك فتطبيق هذه السياسة مستبعد أصلا. أما إذا كان تطبيق الحد الأدنى لأجور العمالة الوافدة فقط؛ لكي يرفع تكاليف العمالة الوافدة بالمقارنة مع العمالة المحلية، فإن هذه السياسة لن تكون في صالح العمالة الوطنية إلا إذا رفعت أجور العمالة الأجنبية بمقدار تفوق الفرق بين توظيف العمالة المحلية والأجنبية، سواء النقدية أو غير النقدية في منظور صاحب المؤسسة. ولكن من جهة أخرى سينطوي على هذه السياسة آثار غير مرغوبة، وهي زيادة التحويلات الأجنبية للعمالة الوافدة، خاصة إذا استمر تفضيل توظيف العمالة الوافدة. وإذا طبقت سياسة الحد الأدنى لأجور العمالة السعودية في القطاع الخاص فقط، وذلك لتشجيع العمالة السعودية على العمل في القطاع الخاص، فهذا سيؤدي إلى زيادة عرض العمالة السعودية للعمل فيه، لكن سيقل الطلب عليها وسيؤدي إلى زيادة تفضيل العمالة الوافدة على حساب العمالة المحلية في القطاع الخاص؛ لأن هذا سيؤدي إلى زيادة تكلفة توظيف العمالة الوطنية، فهذه السياسة لن تجدي إلا إذا طبقت على بعض الوظائف التي يقتصر توظيف السعوديين عليها مثل المعقبين وحراس الأمن وغيرهم، وذلك في حالة نقص العمالة السعودية الراغبة في هذا النوع من الوظائف. أما فكرة دعم الحكومة لتوظيف العامل السعودي في القطاع الخاص عن طريق دفع مبلغ ثابت مقابل توظيف كل عامل سعودي، أو دفع نسبة من الأجر، أو دعم سعر السلعة التي يستخدم العامل السعودي في إنتاجها [٢٩]، فإن كل هذه السياسات ربما تكون مقبولة

في نظر القطاع الخاص حيث لا تمثل لهم أي أعباء، لكن هذه الأشكال من الدعم ستزيد التكاليف والأعباء الحكومية.

وأخيرا هناك سياسة تنادي بزيادة الرسوم المفروضة على استقدام العمالة الأجنبية؛ لكي تزيد تكلفة العامل الأجنبي على منشآت القطاع الخاص، وبذلك يمكن أن نزيل أحد أسباب تفضيل العامل الأجنبي، وهو فارق الأجور بين العمالة الأجنبية والعمالة الوطنية. وهذه السياسة تشابه من حيث التأثير سياسة الحد الأدنى للأجور إلى حد ما، وكذلك فرض رسوم على أجور العمالة الأجنبية بحيث يدفع القطاع الخاص مبلغا يعادل نسبة محددة من الأجر على توظيف كل عامل أجنبي.

المناقشة السابقة تبين فقط تأثير هذه السياسات المختلفة في توظيف العمالة الوطنية، ولكن ربما يصاحب هذه السياسات بعض الآثار الجانبية غير المرغوبة. فمثلا السياسات التي تزيد من تكلفة العامل الأجنبي مثل سياسة زيادة رسوم الاستقدام، أو فرض رسوم على أجور العمالة الأجنبية، وكذلك الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص قد تؤثر في أسعار السلع والخدمات المنتجة من قبل القطاع الخاص، خاصة إذا كان لدى هذه المنشآت القدرة على نقل هذه التكاليف إلى المستهلك، وذلك في حالة تمتع هذه السلع والخدمات بمرونة طلب منخفضة، خاصة إذا كان تطبيق مثل هذه السياسات في فترة وجيزة بحيث يصعب التكيف معها. أما في حالة عدم قدرة المنشأة على نقل هذه الزيادة في التكاليف إلى المستهلك، وذلك في حالة كون السلعة تتمتع بمرونة طلب مرتفعة، فإن ذلك قد يدفع بعض المنشآت خاصة الصغيرة إلى الخروج من السوق. وهذا أمر غير مرغوب. كما قد يدفع رؤوس الأموال إلى الهجرة.

بعد هذه المناقشة لبعض الإجراءات التي يمكن أن تساعد على سعودة العمالة في القطاع الخاص يمكن القول إنه لا يقلل من تأثيرها أو الشك في نجاحها في بعض الأحوال أو الظروف أو المجتمعات، ولذلك فالحل الأمثل والإجراء السليم يفترض أن

يبلغ أهدافه المرسومة وبأقل تكاليف وآثار جانبية غير مرغوبة. ويجب أن نلاحظ أن حل هذه المشكلة يتطلب وقتا كافيا، وذلك أن العمالة السعودية - وهي إحدى ركائز السعودة - تحتاج وقتا للتكيف؛ لكي تتقبل العمل في القطاع الخاص، وكذلك العمل في بعض المهن التي لم يتعودوا عليها. أيضا يجب أن نعرف أن صاحب العمل سيتقبل توظيف العامل السعودي على حساب العامل الوافد إذا توقع أن المنفعة العائدة عليه من توظيف العامل السعودي تفوق المنفعة من توظيف العامل الأجنبي، لذلك يجب أن يكون القرار المتخذ من مصلحة العامل السعودي في منظور صاحب العمل، وذلك مثل زيادة تكاليف توظيف العامل الأجنبي، والقضاء على كل ما يراه صاحب العمل سلبيا في العامل السعودي مقارنة بالعامل الأجنبي، أو إزالة كل ما يراه صاحب العمل من مزايا للعامل الأجنبي مقارنة بالعامل السعودي. كما يجب التفريق بين السياسات الممكن اتباعها في الأجلين القصير والطويل، حيث إن بعض السياسات قد تكون مؤثرة أكثر في الأجل القصير مثل زيادة تكاليف استقدام أو توظيف العامل الأجنبي، أو قصر بعض الوظائف على السعوديين، كما أن البعض الآخر من السياسات قد يظهر تأثيرها في الأجل الطويل خاصة تلك السياسات المؤثرة في تفضيل صاحب العمل لتوظيف العامل السعودي، أو المؤثرة في تفضيل العامل السعودي لقبول العمل في القطاع الخاص.

وقبل الختام ربما نذكر بعض الإجراءات الإضافية والتي ربما تساعد على سعودة العمالة في القطاع الخاص، ومنها تشجيع التوظف الشخصي Self Employment وذلك بتشجيع الأعمال والمنشآت الصغيرة والتي يعمل أصحابها فيها، وكذلك الزيادة في الوظائف المقصورة على السعوديين في القطاع الخاص، والتي تستطيع العمالة السعودية شغلها. ومن الإجراءات المهمة أيضا تكييف وتوحيد الأنظمة في القطاعين العام والخاص من ناحية التوظف والتقاعد والعلاقة بصاحب العمل، بحيث يجد

العامل عدم اختلاف في التوظف في أي من القطاعين، وربما يساعد ذلك على إزالة بعض مزايا العمل الحكومي مثل الأمن الوظيفي، أو مزايا التقاعد وغيرها. ولذلك فالعامل لن يجد أي اختلاف في أن يتوظف في أي القطاعين. وأخيرا يمكن إنشاء مركز يعتني بالتوظيف في القطاع الخاص، ويهتم بإتاحة المعلومات عن سوق العمل، ويخدم صاحب المنشأة والعامل على حد سواء، وربما يكون مسؤولا عن التنسيق والرجوع إليه حالة الاختلاف.

وفي الختام يمكن القول إن سوق العمل السعودي في نمو كبير سواء من الناحية الكمية أو النوعية، وإن مشكلة الاختلال في التوازن بين توظيف العمالة السعودية في القطاع الخاص والطلب على العمالة الأجنبية ستتفاقم في المستقبل القريب إذا استمر معدل نمو العمالة السعودية والأجنبية في القطاع الخاص على ما هو عليه، وذلك راجع للزيادة الكبيرة في عرض العمالة السعودية خاصة المتعلمة بسبب زيادة مخرجات التعليم بجميع مراحله، والتي لن يتمكن القطاع العام إلا من استيعاب الجزء اليسير منها لاكتفائه في أغلب التخصصات باستثناء عملية الإحلال والاستبدال. ولذلك فعملية السعودة التي ظهرت على الساحة في الآونة الأخيرة يجب أن تؤخذ مأخذ الجد من قبل الأفراد والمنشآت حتى تؤدي إلى تحقيق أهدافها المرجوة. وإن الوقت بحد ذاته أحد العوامل التي ستساعد على إعادة التوازن إلى سوق العمل إذا صاحبها سياسات ناجحة في عملية السعودة.

الخاتمة

من خلال دراسة سوق العمل في المملكة العربية السعودية نلاحظ أن أعداد العمالة في نمو وازدياد، وذلك راجع لأسباب عدة كما ذكرنا سابقا. ويأتي من ضمن هذه الأسباب في المقام الأول زيادة عدد السكان والذي يؤثر في سوق العمل بشقيه

العرض والطلب، وخاصة جانب العرض؛ لأن نسبة القوى العاملة المشاركة في سوق العمل تمثل نسبة معينة من إجمالي السكان. كما أن نوعية العمالة الداخلة للسوق أو المطلوبة للعمل قد تغيرت، خاصة العمالة السعودية، وذلك لزيادة مخرجات التعليم والتغيرات في نمط الإنتاج والتسويق ونوع الخدمات والسلع المطلوبة. وأيضا تبين من الدراسة أن أهم خصائص سوق العمل في المملكة العربية السعودية النسبة العالية لمشاركة العمالة الوافدة في سوق العمل، ولا يشك أحد في الدور المهم الذي قامت به العمالة الوافدة في عملية التنمية وسد النقص في احتياجات السوق الكمية والنوعية، لكن أعداد العمالة الوافدة في تزايد مما أدى إلى مزاحمة العمالة الوطنية على التوظف، وأدى بالتالي إلى اختلال في هيكل سوق العمل، حيث ظهرت البطالة في سوق العمالة السعودية. وحيث إن القطاع العام وصل إلى مرحلة شبه الاكتفاء الذاتي، ويقي القطاع الخاص هو الموظف الأكبر، لكن اعتماده على العمالة الوافدة كان وراء ظهور هذه المشكلة، وأصبح دوره في القضاء على هذا الاختلال في سوق العمل الدور الرئيس والأكبر. وهذا يتطلب دراسة احتياجات القطاع الخاص لأجل تطويع التدريب ومخرجات التعليم والتأهيل لسد هذه الاحتياجات من العمالة الوطنية مستقبلا.

وقد بينت الدراسة أهم العوامل التي لها دور فعال في التأثير في سوق العمل في المملكة العربية السعودية؛ سواء من ناحية التأثير في جانب العرض أو جانب الطلب، وإن كان بعض هذه العوامل قد يكون له دور فعال في التأثير في كلا جانبي سوق العمل، مثل عدد السكان والذي يمثل جانب العرض، كما أن الزيادة في السكان توجد زيادة في الطلب على السلع والخدمات، وبالتالي زيادة في الطلب على العمالة. وفي ختام البحث ناقشنا أهمية السعودة وأنها متطلب وطني مهم، وأن الحاجة إلى إحلال العمالة المحلية مكان الوافدة أمر لا بد منه خاصة في الوقت الحاضر، وأن المشكلة ستتفاقم في المستقبل إذا لم يتكاتف الجميع في عملية السعودة، وقد ناقشنا بعض

الحلول المقترحة من قبل بعض الباحثين، وذكرنا بعض الحلول التي قد تساعد على حل المشكلة.

وخلاصة القول: إن هذه الحلول قد تساعد على إحلال العمالة المحلية مكان الوافدة، لكن يجب ملاحظة بعض الآثار الجانبية غير المرغوبة، والتي قد تصاحب هذه الحلول. وأن المشكلة لها ركائز متعددة تتعلق بالعامل وبصاحب العمل، ولذلك فإن السياسات التي يجب أن تتبع يجب أن تأخذ في الاعتبار جميع أطراف القضية.

وفي الختام يجب أن ننبه إلى التقصير في هذا البحث؛ لأن الموضوع كبير ومهم ومتشعب، فكل عنصر من عناصر هذا البحث يجب أن يفرد في بحث أكبر، لكن الصعوبة في الحصول على البيانات اللازمة والحديثة عن جميع جوانب البحث، وكذلك ترابط بعض المواضيع ببعض، جعلنا نتطرق إليها جميعا، لكن بنوع من الاختصار.

الهـــوامـــش

[١] وزارة التخطيط ، *مصلحة الإحصاءات العامة. النتائج التفصيلية للتعداد العام للسكان والمساكن في المملكة العربية السعودية* ، ١٤١٣هـ-١٩٩٣م، ص ١٩-٢٦.

[٢] وزارة التخطيط. *خطط التنمية الثالثة والرابعة والسادسة*.

[٣] دار الدراسات الاقتصادية. "*مجلة عالم الاقتصاد*"، السنة السابعة، العدد ٨٠ سبتمبر، ١٩٩٨م، ص ١٠.

[٤] وزارة التخطيط. *الخطة الثالثة* ، مرجع سابق ، ص ٣٥.

[٥] *عالم الاقتصاد* ، مرجع سابق ، ص ١٠.

[٦] *عالم الاقتصاد والخطة السادسة* ، ص ١٨٣.

[٧] Abdrubelrasoul Ahmed Al-Ghanim " *The Positive and Negative Aspects of the Guest Workers in Saudi Arabia and the Saudi Arabian Government's Policy Concerning Them*" M.A. , Economics Department, University of Colorado, ١٩٨٣, P. ١٤.

[٨] انظر *خطط التنمية الثالثة والرابعة والسادسة* ، مراجع سابقة.

[٩] *عالم الاقتصاد* ، مرجع سابق ، ص ١٠.

[١٠] د. عبد الرحمن بن محمد السلطان. "سعودة سوق العمل في المملكة العربية السعودية: الأبعاد، المعوقات والحلول المقترحة "*مجلة الإدارة العامة* ، المجلد ٣٨ العدد الثالث، رجب ١٤١٩هـ، ص ٤٨٨.

[١١] د. خالد بن إبراهيم الدخيل " العمالة الوافدة وسوق العمل السعودي" *جريدة الرياض*، العدد ١٠٣٩٧ الأربعاء ١ شعبان ١٤١٧هـ ، ص ٢٨.

[١٢] الغرفة التجارية الصناعية بالرياض. "*سبل زيادة العمالة السعودية في القطاع الخاص*" الطبعة الثانية ١٤١٣هـ ، ص ٦٤ ، ٦٥.

[١٣] د. عبد الرحمن السلطان، مرجع سابق، ص ٤٦٣.

[١٤] وزارة الداخلية، *الكتاب الإحصائي* "، العدد الثاني والعشرون عام ١٤١٦هـ، ص ٣٧-٦٠.

[١٥] انظر *التعداد العام*، ص ٢٢ ، و*خطة التنمية السادسة* ، ص ١٨٨.

[١٦] د. خالد إبراهيم الدخيل ، "*البطالة في الاقتصاد السعودي: المشكلة واستراتيجية المواجهة*" ، دراسة غير منشورة ١٩٩٨م.

[١٧] World Bank, *World Development ,Report, ١٩٨٦*, ,(Washington, D.CJohns Hopkins Univ. Press: ١٩٨٦) P.P. ٢٢٨-٩.

[١٨] Gary s. Becker, "*An Economic Analysis of Fertility,* " in Demographic and Economic Change in Developed Countries, NBER, ١٩٦٠, pp. ٢٠٩-٢١٧.

[١٩] انظر *خطة التنمية السادسة* ، مرجع سابق ، ص ١٨٨.

[٢٠] *التعداد العام*، مرجع سابق ، ص ٢١.

[٢١] للاستزادة انظر: وزارة التخطيط ، *منجزات خطط التنمية*. الإصدار الخامس عشر ١٤١٨هـ، ص ١٦٠-١٧٠.

[٢٢] *خطة التنمية السادسة* ، ص ١٧٩.

[٢٣] انظر *منجزات خطط التنمية* ، مرجع سابق ، ص ٧٦-٨٠.

[٢٤] *عالم الاقتصاد*، مرجع سابق ، ص ١٠.

[٢٥] *منجزات خطط التنمية* ، ص ١٧٤.

[٢٦] *عالم الاقتصاد*، مرجع سابق ، ص ١٠.

[٢٧] انظر على سبيل المثال: "الغرفة التجارية الصناعية بالرياض. *بحث عن أسباب عزوف الشباب السعودي عن العمل في القطاع الخاص*" ، ١٤٠٢هـ، ص ١٠-٢١.

[٢٨] انظر على سبيل المثال: الغرفة التجارية الصناعية. *سبل زيادة العمالة السعودية في القطاع الخاص*، ١٤١٣هـ، ص ٦٥.

[٢٩] د. مفرج سعد الحقباني ، " نحو سياسات اقتصادية فاعلة لسعودة فرص العمل في القطاع الخاص "*مجلة الأمن*، العدد السادس عشر ، جمادى الأولى ، ١٤١٩هـ.

المـــــراجـــــع

المـــراجع العربية

١- وزارة التخطيط، مصلحة الإحصاءات العامة. *النتائج التفصيلية للتعداد العام للسكان والمساكن في المملكة العربية السعودية*، ١٤١٣هـ- ١٩٩٢م.

٢- وزارة التخطيط. *خطط التنمية الخمسية الثالثة والرابعة والسادسة*.

٣- وزارة التخطيط. *منجزات خطط التنمية* "الإصدار الخامس عشر ١٤١٨هـ".

٤- وزارة الداخلية. *الكتاب الإحصائي* " العدد الثاني والعشرون ١٤١٦هـ".

٥- د. عبد الرحمن محمد السلطان. " سعودة سوق العمل في المملكة العربية السعودية: الأبعاد، المعوقات والحلول المقترحة "*مجلة الإدارة العامة*، المجلد ٣٨، العدد الثالث رجب ١٤١٩هـ.

٦- د. مفرج سعد الحقباني. "نحو سياسات اقتصادية فاعلة لسعودة فرص العمل في القطاع الخاص "*مجلة الأمن*، العدد السادس عشر، جمادى الأولى، ١٤١٩هـ.

٧- الغرفة التجارية الصناعية بالرياض. *أسباب عزوف الشباب السعودي عن العمل في القطاع الخاص*، ١٤٢٠هـ.

٨- دار الدراسات الاقتصادية. "*مجلة عالم الاقتصاد*" السنة السابعة، العدد ٨٠، سبتمبر ١٩٩٨م.

٩- مؤسسة اليمامة الصحفية. "*جريدة الرياض*"، العدد ١٠٣٩٧ الأربعاء ١ شعبان ١٤١٧هـ.

١٠- مؤسسة اليمامة الصحفية. "*جريدة الرياض*"، العدد ١٠٨٣٣ الجمعة ٢٣ شوال ١٤١٨هـ.

المـــراجع الأجنبية

١- Gary S. Becker, "*An Economic Analysis of Fertility*," in Demographic and Economic Change. in Developed Countries. NBER, ١٩٦٠.

٢- World Bank. *World Development Report, ١٩٨٦* (Washington, D.C. : Johns Hopkins Univ. Press, ١٩٨٦.)

٣- Abdrubelrasoul Al-Ghanim. "*The Positive and Negative Aspects of the Guest Workers in Saudi Arabia and the Saudi Arabian Government's Policy Concerning Them*" M.A., Economics Department Univ. of Colorado , ١٩٨٣.

٤- Hamad A-Ghannam. *Major Factors Affecting the Labor Market in Saudi Arabia*"M. A. Economics

ملاحـــق البحـــث

الجدول رقم (١). توزيع السكان السعوديين وغير السعوديين والعلاقة بقوة العمل.

	إجمالي	ذكـور	إناث	داخل قوة العمل (١٢ سنة فأكثر ٪)	خارج قوة العمل (١٢ سنة فأكثر ٪)
سعوديون	١٢٣١٠٠٥٣	٦٢١٥٧٩٣	٦٠٩٤٢٦٠	٪٣١.٢٤	٪٦٨.٧٦
غيرسعوديين	٤٦٣٨٣٣٥	٣٢٦٤١٨٠	١٣٧٤١٥٥	٪٨٠	٪٢٠
إجمـالي	١٦٩٤٨٣٨٨	٩٤٧٩٩٧٣	٧٤٦٨٤١٥	-	-

المصدر: وزارة التخطيط ، مصلحة الإحصاءات العامة "النتائج التفصيلية للتعداد العام للسكان والمساكن في المملكة العربية السعودية ١٤١٣هـ ١٩٩٣م".

الجدول رقم (٢). العمالة المدنية حسب الجنسية (بالآلاف).

الجنسية	١٩٧٥	٪	١٩٨٠	٪	١٩٨٥	٪	١٩٩٠	٪	١٩٩٥	٪
سعوديون	١٢٥٣	٧٢	١٤٣٩.٢	٤٩	١٧٨٦	٤٠	١٩٢٣.٢	٣٣	٢٣٨٤،٢	٣٥
أجانب	٤٩٤	٢٨	١٥٣٢.٨	٥١	٢٦٦٠	٦٠	٣٨٤٨.٦	٦٧	٤٤٨٣.٥	٦٥
المجموع	١٧٤٧		٢٩٧٢.٠		٤٤٤٦		٥٧٧١.٨		٦٨٦٧.٧	

المصدر: وزارة التخطيط "خطط التنمية الثالثة والرابعة والخامسة والسادسة".

الجدول رقم (٣). تطور عدد الموظفين غير السعوديين في القطاع العام خلال عشر سنوات.

السنة المالية	عدد غير السعوديين	النسبة المئوية للزيادة والنقصان
١٤٠٨/٠٧هـ	١٤٤٥٢٣	-
١٤٠٩/٠٨هـ	١٤٧٥٥٢	٢٪
١٤١٠/٠٩هـ	١٥٠١١٦	٢٪
١٤١١/١٠هـ	١٤٧٩٣٨	-١,٥٪
١٤١٢/١١هـ	١٥١٦٥٨	٢,٥٪
١٤١٣/١٢هـ	١٥٩٦١٢	٥,٢٠٪
١٤١٤/١٣هـ	١٤٤٩٣٤	-٩٪
١٤١٥/١٤هـ	١٣٣٠١٤	-٨٪
١٤١٦/١٥هـ	١٢٨٦٩٨	-٣٪
١٤١٧/١٦هـ	١٠٩٧١٤	-١٤,٧٪

المصدر: الديوان العام للخدمة المدنية، إدارة الإحصاء "الخدمة المدنية بالأرقام للعام المالي ١٤١٧/١٦هـ".

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ١٦١-٢٠٢ ، (١٤٢٠هـ/١٩٩٩م).

العلاقات التجارية التبادلية بين المملكة العربية السعودية وأهم شركائها التجاريين

د. خالد بن إبراهيم الدخيل

أستاذ مشارك، رئيس قسم الاقتصاد، جامعة الملك سعود،
الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. أظهر تحليل البيانات الإحصائية لقطاع التجارة الخارجية في المملكة العربية السعودية أن أهم خمسة شركاء تجاريين للمملكة في حجم التبادل التجاري، هم: الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وفرنسا وإيطاليا وبريطانيا. ونظرا لأهمية اقتصاديات هذه الدول الصناعية المتقدمة في الاقتصاد السعودي، ولأهمية اقتصاد المملكة بالنسبة لاقتصاديات هذه الدول التي تعتمد على النفط بشكل كبير، فقد هدفت هذه الدراسة إلى تحليل العلاقات التجارية، والتعرف على طبيعة التداخل الاقتصادي ودرجة الاعتماد المتبادل بين اقتصاد المملكة وأهم خمسة شركاء تجاريين، مع التركيز على الاقتصادين الأمريكي والياباني اللذين اتضح أنهما يحتلان المركزين الأول والثاني تبادليا كأهم شريكين تجاريين للمملكة خلال الثلاثين عاما الماضية، ولتحقيق هدف الدراسة تم بيان الأداء الاقتصادي وحجم النمو لقطاع التجارة الخارجية للمملكة مع أهم خمسة شركاء تجاريين، كما تم بناء نموذج معادلات آنية لاختبار العلاقات التجارية التبادلية، وتحليل التداخل بين الاقتصاد السعودي والاقتصادين الأمريكي والياباني والناتج عن العلاقات التجارية القوية فيما بينهما.

لقد كان الاعتماد في هذه الدراسة على بيانات التقارير السنوية الإحصائية لصندوق النقد الدولي، وتم تقدير نموذجي الدراسة باستخدام طريقة المربعات الصغرى ذات المراحل الثلاثة (3S S)، وذلك بعد تصحيح مشكلة الارتباط الذاتي بين حدود الخطأ في معادلات كل نموذج. وأوضحت النتائج القياسية أن المعاملات المقدرة كانت بإشارات جبرية متوقعة تتفق مع فروض الدراسة، وقد تحققت المعنوية الإحصائية لمعظم هذه المعاملات، وبشكل عام أمكن التوصل في هذه

الدراسة التحليلية بجانبيها النظري والتطبيقي إلى العديد من النتائج المهمة فيما يتعلق بطبيعة التداخل الاقتصادي والاعتمادية المتبادلة بين الاقتصاد السعودي وأهم شركاء المملكة التجاريين.

مقـــدمة

في دراسة حديثة عن قطاع التجارة الخارجية (الدخيل، ١٩٩٩) بعنوان "دراسة تحليلية للطلب من الواردات والصادرات في المملكة العربية السعودية" تم تحديد أهم الشركاء التجاريين للمملكة في جانب الطلب من الواردات السعودية، كما تم في نفس الدراسة تحديد أهم الشركاء التجاريين للمملكة في جانب الطلب من الصادرات السعودية، وقد توصل الباحث إلى نتيجة مفادها أن أهم الشركاء التجاريين للمملكة العربية السعودية في جانبي الطلب من الواردات والصادرات خلال الخمسة عشر عاما الأخيرة هي الدول الخمس التالية: أمريكا واليابان وفرنسا وإيطاليا وكوريا. ومن المؤكد أن كون هذه الدول الخمس تمثل أهم الشركاء التجاريين للمملكة في جانبي الطلب من الواردات (M^d) والصادرات (X^d) لا يعني بالضرورة أنها تمثل أهم الشركاء التجاريين للمملكة في حجم التبادل التجاري؛ وذلك لأن أهمية الدولة (j) في حجم التبادل التجاري مع المملكة تنسب إلى إجمالي الطلب من الواردات والصادرات معا (X^d+M^d)، بينما أهمية الدولة (j) في الطلب من الواردات تنسب إلى إجمالي الطلب من الواردات فقط (M^d)، وبالمثل بالنسبة للصادرات. فعلى سبيل المثال نجد أن دولة مثل بريطانيا تظهر ضمن أهم خمسة شركاء تجاريين للمملكة بالنسبة لحجم التبادل التجاري، ولكنها ليست ضمن أهم خمسة شركاء تجاريين للمملكة في جانبي الطلب من الواردات والصادرات؛ وذلك يعود بالطبع لارتفاع معدلات طلب المملكة من الصادرات البريطانية وانخفاض معدلات طلب بريطانيا من الصادرات السعودية"[1].

وبدراسة البيانات الإحصائية لقطاع التجارة الخارجية للمملكة العربية السعودية يتضح أن اليابان تمثل الشريك التجاري الأول للمملكة خلال عشرين عاما متتالية (١٩٦٨-١٩٨٧)، حيث ارتفع حجم التبادل التجاري بين الدولتين من ٤٠٣ مليون دولار في عام ١٩٦٨ إلى أن بلغ أعلى مستوى له في عام ١٩٨١ وهو ٢٥٨٩٢ مليون

دولار، ثم شهد بعد ذلك انخفاضا ليصل إلى ١٠٩٤٨ مليون دولار في عام ١٩٩٥م، بعد ذلك تأتي الولايات المتحدة في المركز الثاني كأهم شريك تجاري للمملكة خلال هذه الفترة، أما بالنسبة للسنوات العشر التي تليها (١٩٨٨-١٩٩٧) فإن الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت في المركز الأول كأهم شريك تجاري للمملكة، تليها في ذلك مباشرة اليابان، كذلك أظهرت البيانات الإحصائية أنه بالنسبة للشريك التجاري الثالث للمملكة في حجم التبادل التجاري خلال السنوات الماضية، فهناك ثلاث دول تختلف في أهميتها النسبية من سنة إلى أخرى، وهذه الدول هي: فرنسا وإيطاليا وبريطانيا. ونخلص من ذلك إلى أن أهم شريكين تجاريين للمملكة من حيث حجم التبادل التجاري خلال العقدين الماضيين، هما: اليابان والولايات المتحدة الأمريكية، يليهما بدرجات متفاوتة: فرنسا وإيطاليا وبريطانيا.

إن هذه الأهمية لاقتصاديات هذه الدول الخمس مجتمعة والاقتصادين الياباني والأمريكي على وجه الخصوص في الاقتصاد السعودي، تنبع بشكل عام من أهمية قطاع التجارة الخارجية للمملكة العربية السعودية، فهي دولة تصدر جزءا كبيرا من إنتاجها المحلي إلى الخارج، وتستورد جزءا غير قليل مما تستهلك، وبشكل خاص فإن المملكة استوردت من هذه الدول مجتمعة ما نسبته ٥٧٪ و٥٥٪ و٥٢٪ من إجمالي واردات المملكة في الأعوام ١٩٨٠ و١٩٨٥ و١٩٩٠ على التوالي، كما أن هذه الدول الخمس استوردت من المملكة ما نسبته ٥٢٪ و٤٦٪ و٥٣٪ من إجمالي الصادرات السعودية في الأعوام المذكورة على الترتيب. أما النسبة المتبقية، سواء كانت للواردات أو الصادرات، فقد توزعت بين أكثر من ١٤٠ دولة متقدمة ونامية، وفي مقابل ذلك فإن أهمية الاقتصاد السعودي بالنسبة لاقتصاديات الدول الصناعية المتقدمة بشكل عام تتمثل في أن المملكة تعتبر ممولا رئيسا للنفط الذي تعتمد عليه اقتصاديات هذه الدول بشكل كبير، حيث تحظى الصادرات النفطية بأهمية نسبية مرتفعة في إجمالي الصادرات السعودية خلال مختلف السنوات. مما سبق يمكن القول إن هذه العلاقات التجارية القوية بين المملكة العربية السعودية وهذه الدول الخمس (اليابان والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وإيطاليا وبريطانيا) خلال الثلاثين عاما الماضية ترتب عليها وجود نوع من

التداخل الاقتصادي والاعتماد المتبادل بين الاقتصاد السعودي واقتصاديات هذه الدول، ومن المتوقع أن تكون هذه الاعتمادية أكثر وضوحا وعلى درجة عالية بين الاقتصاد السعودي وكل من الاقتصادين الياباني والأمريكي؛ وذلك لارتفاع حجم التبادل التجاري بين المملكة وهاتين الدولتين خلال السنوات الماضية.

تهدف هذه الدراسة بشكل أساسي إلى بناء نموذج معادلات آنية (Simultaneous Equations Systems) للعلاقات التجارية الدولية بين الاقتصاد السعودي والاقتصادين الأمريكي والياباني يتم من خلاله اختبار العلاقات التجارية التبادلية فيما بينها، وتحليل التداخل الاقتصادي والاعتماد المتبادل الناتج عنها، ولتحقيق هذا الهدف فقد تم تقسيم الدراسة إلى مقدمة وأربعة أجزاء، الجزء الأول يستعرض بيانات التجارة الخارجية للمملكة، ويوضح الأداء الاقتصادي وحجم النمو لهذا القطاع مع أهم خمسة شركاء تجاريين بشكل عام ومع أهم شريكين تجاريين بشكل خاص، أما الجزء الثاني فيقدم الأساس النظري لنماذج المعادلات الآنية في نظريات التجارة الدولية، ويتم فيه بناء نموذج الدراسة المناسب، وتوضيح طرق القياس المقترحة لهذا النموذج ومشكلات البيانات المتوقعة، ويتضمن الجزء الثالث تحليل النتائج القياسية والإحصائية، وبيان أوجه الشبه والاختلاف في العلاقات التجارية التبادلية بين اقتصاد المملكة وأهم شريكين تجاريين، وأخيرا تأتي خلاصة البحث والنتائج في الجزء الرابع من الدراسة.

الأداء الاقتصادي لقطاع التجارة الخارجية في المملكة

يبين الجدول رقم (١) الأداء الاقتصادي وحجم النمو في قطاع التجارة الخارجية للمملكة العربية السعودية خلال بعض سنوات الفترة ١٩٦٨-١٩٩٦، كما يبين الجدول رقم (٢) معدلات النمو لقطاع التجارة الخارجية في المملكة مع أهم الشركاء التجاريين لنفس الفترة[٢]، ويتضح من بيانات الجدولين الملاحظات التالية:

١ - أن قطاع التجارة الخارجية في المملكة يمثل أحد أهم قطاعات الاقتصاد الوطني السعودي، حيث تشير البيانات إلى أن اقتصاد المملكة يعتمد بشكل كبير على

الصادرات إلى دول العالم المختلفة، وحصيلة هذه الصادرات تشكل المصدر الرئيس للدخل في المملكة، وقد بلغت مساهمة الصادرات السعودية في إجمالي الدخل القومي (بالأسعار الجارية) ٧٣٪ و٧١٪ في عامي ١٩٧٥ و١٩٨٠ على التوالي، ثم انخفضت إلى ٤٦٪ و٤٢٪ في عامي ١٩٩٠ و١٩٩٥ على التوالي، بينما تراوحت هذه النسبة للشركاء التجاريين بين ٨,٤٪ (أمريكا) إلى ٢٨,٤٪ (بريطانيا) خلال هذه السنوات. كما توضح البيانات أن المملكة تنفق سنويا ما نسبته ربع إلى حوالي نصف دخلها القومي على الواردات من الدول المختلفة، فقد بلغت حصة الإنفاق على الواردات من الدخل القومي في المملكة نسبة تتراوح بين ٢٦٪ (١٩٧٥) و٤٤٪ (١٩٨٥)، كما أن هذه النسبة بلغت ٣٠٪ في عام ١٩٩٥، وبمقارنة هذه المعدلات بما تنفقه أي من هذه الدول الخمس على وارداتها خلال نفس السنوات نجد أن معدلات إنفاق المملكة على الواردات نسبة إلى الدخل القومي تفوق معدلات إنفاق أي من هذه الدول. وعلى الرغم من أن الفرق ليس كبيرا خاصة عند المقارنة مع دولة مثل بريطانيا، إلا أن ذلك له ما يبرره حيث إن اقتصاديات تلك الدول تعتبر متقدمة ولديها قاعدة صناعية قوية وسوقها واسع، بينما المملكة دولة نامية ذات قاعدة صناعية حديثة ما زالت في مرحلة التطور والنمو، بالإضافة إلى أن سوقها أقل اتساعا. وتؤكد البيانات أن اقتصاد المملكة يعتبر مفتوحا للتجارة الخارجية أكثر من شركائها التجاريين. ومما يدعم ذلك ارتفاع كل من الميل الحدي للاستيراد ومرونة الطلب الدخلية من الواردات في الاقتصاد السعودي مقارنة باقتصاديات الدول الخمس المذكورة (أمريكا واليابان وفرنسا وإيطاليا وبريطانيا)، ففي حين أن الميل الحدي للاستيراد في المملكة خلال سنوات الدراسة ١٩٦٨-١٩٩٦ يبلغ ٠,٣٨، نجد أن الميل الحدي للاستيراد خلال نفس الفترة قيمته في هذه الدول بين ٠,٠٨ لليابان و٠,٢٨ لبريطانيا. أما مرونة الطلب الدخلية من الواردات في المملكة فقد كانت ١,٢٤، بينما تراوحت خلال نفس الفترة بين ٠,٩٣ في اليابان و١,٣٧ في الولايات المتحدة الأمريكية[٣].

٢ - ارتفاع قيم مؤشر نسبة الواردات إلى الصادرات في الاقتصاد السعودي خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات، وتوضح البيانات أن الإنفاق على الواردات في

المملكة العربية السعودية امتص أكثر من نصف حصيلة الصادرات في العديد من السنوات، وقد بلغ هذا المؤشر ٨٦٪ في عام ١٩٨٥، وهذا يعني أن ٨٦٪ من حصيلة الصادرات السعودية في ذلك العام تسربت إلى الخارج، مما يدل على ضعف تيار الإنفاق في الاقتصاد الوطني لذلك العام، وعلى الرغم من ارتفاع قيم هذا المؤشر فإن الميزان التجاري السعودي (الفرق بين الصادرات السلعية والواردات السلعية) حقق فائضا خلال مختلف سنوات الدراسة، وقد بلغ هذا الفائض أعلى قيمة له في عام ١٩٨٠ وهي ٧١,٨ مليار ريال، ثم انخفض إلى ٣,٨ مليار في عام ١٩٨٥، وبعد ذلك اتجه إلى التزايد ليصل ٢٤ مليار في عام ١٩٩٥.

٣ - أن معدل النمو العام للواردات السعودية بالأسعار الثابتة (٨,٨٧٪) يبلغ تقريبا ضعف معدل النمو في حجم التبادل التجاري (٤,٢٠٪)، كما أن معدل النمو العام للصادرات السعودية بالأسعار الثابتة (٢,٧٢٪) يبلغ تقريبا نصف معدل النمو في حجم التبادل التجاري، وتؤكد هذه النتيجة أن معدلات النمو في طلب الدول الأخرى من الصادرات السعودية لا يساير معدلات النمو في طلب المملكة من صادرات الدول الأخرى، وقد حقق قطاع التجارة الخارجية للمملكة مع أمريكا معدلا للنمو يفوق معدل نمو قطاع التجارة الخارجية في المملكة بشكل عام، أما الدول الأربع الأخرى فإن معدلات النمو لكل منها في حجم التبادل التجاري مع المملكة كانت أقل من المعدل العام.

٤ - معدلات النمو للواردات السعودية من أهم الشركاء التجاريين كانت متقاربة جدا سواء كان ذلك بالأسعار الجارية أو الثابتة، وقد تحقق أعلى معدل للنمو للواردات من فرنسا (٩,٩١٪) وأدنى معدل للنمو من أمريكا (٧,٧٠٪)، أما معدلات النمو للصادرات السعودية إلى أهم الشركاء التجاريين فقد تفاوتت بشكل كبير، وقد تحقق أعلى معدل لنمو الطلب من صادرات المملكة لأمريكا (١١,٧٨٪)، وأقل معدل لبريطانيا (-٣,٨٦٪)، وهذا المعدل السالب يرجع إلى كون قيم الصادرات السعودية إلى بريطانيا حققت تذبذبا وتراجعا كبيرا خلال السنوات الأخيرة.

الجدول رقم (١). الأداء الاقتصادي وحجم النمو في قطاع التجارة الخارجية للمملكة العربية السعودية (الأرقام بالمليون، سنة الأساس ١٩٩٠).

رمز المتغير الاقتصادي	الأعوام / المتغير الاقتصادي	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥
Y_s	الدخل القومي (أسعار جارية بالريال)	١٧٤٠٠	١٦٤٥٣٠	٥٢٠٥٩٠	٣١٣٩٤٠	٣٩١٩٩٠	٤٦٩١٢٠
$\overline{Y}_s$	الدخل القومي (أسعار ثابتة بالريال)	١٢١٢٦٠	٢٤٠١٩٠	٣٧١٣٦٠	٣١٥٧٥٠	٣٩١٩٩٠	٤٣٨٢٣٠
X_s	حصيلة الصادرات (أسعار جارية بالدولار)	٢٤٢٤	٢٧٩٩٥	١٠٢٠١٢	٢٧٤٨٠	٤٤٤١٧	٥١٤٦٦
$\overline{X}_s$	حصيلة الصادرات (أسعار ثابتة بالدولار)	١٦٨٩٢	٤٠٨٦٩	٧٢٧٦٧	٢٧٦٣٨	٤٤٤١٧	٤٨٠٧٧
M_s	الإنفاق على الواردات (أسعار جارية بالدولار)	٧١٠	٤٢١٤	٣٠١٦٦	٢٣٦٢٢	٢٤٠٨١	٢٧٤٤٩
$\overline{M}_s$	الإنفاق على الواردات (أسعار ثابتة بالدولار)	٤٩٤٨	٦١٥٢	٢١٥١٨	٢٣٧٥٧	٢٤٠٨١	٢٥٦٤١
$(X + M)_s$	حجم التبادل التجاري (أسعار جارية بالدولار)	٣١٣٤	٣٢٢٠٩	١٣٢١٧٨	٥١١٠٢	٦٨٤٩٨	٧٨٩١٥
$(X - M)_s$	الميزان التجاري (أسعار جارية بالدولار)	١٧١٤	٢٣٧٨١	٧١٨٤٦	٣٨٥٨	٢٠٣٣٦	٢٤٠١٧
M_s/X_s	نسبة الواردات إلى الصادرات في المملكة	٠,٢٩	٠,١٥	٠,٣٠	٠,٨٦	٠,٥٤	٠,٥٣
$X_s/(X - M)_s$	نسبة الصادرات السعودية إلى حجم التبادل التجاري	٠,٧٧	٠,٨٧	٠,٧٧	٠,٥٤	٠,٦٥	٠,٦٥
$M_s/(X + M)_s$	نسبة الواردات السعودية إلى حجم التبادل التجاري	٠,٢٣	٠,١٣	٠,٢٣	٠,٤٦	٠,٣٥	٠,٣٥
X_s/Y_s	نسبة الصادرات السعودية إلى الدخل القومي	٠,٥٩	٠,٧٣	٠,٧١	٠,٣٦	٠,٤٦	٠.٤٢
M_s/Y_s	نسبة الواردات السعودية إلى الدخل القومي	٠,٢٩	٠,٢٦	٠,٣٠	٠,٤٤	٠,٣٦	٠,٣٠

• المصدر: التقرير السنوي الرابع والثلاثون لمؤسسة النقد العربي السعودي وكذلك تقرير الإحصائيات المالية العالمية (IFS, 1998) لصندوق النقد الدولي (IMF).

•• تم استخدام متغير الناتج المحلي الإجمالي (GDP) كمؤشر للدخل القومي في المملكة العربية السعودية.

الجدول رقم (٢). معدلات النمو في قطاع التجارة الخارجية للمملكة مع أهم شركائها التجاريين خــلال الفترة (١٩٦٨-١٩٩٦م).

المتغير / الدولة	الواردات		الصادرات		حجم التبادل التجاري	
	أسعار جارية	أسعار ثابتة	أسعار جارية	أسعار ثابتة	أسعار جارية	أسعار ثابتة
أمريكا	١٣,٧٠	٧,٧٠	١٧,٤٠	١١,٧٨	١٥,٢٤	٩,٤٤
اليابان	١٣,٥٥	٧,٩٩	٨,٤٥	٢,٣٦	٩,٥٨	٣.٦٣
فرنسا	١٥,٦٣	٩,٩١	٦,١٨	NS	٨,٢٠	٢,١٦
إيطاليا	١٤,٣٩	٨,٥٤	٤,٤٥	١،٦٦-	٧,٠٦	٠,٠١
بريطانيا	١٤,٩٨	٨,٨٨	٢,٥٣	٣،٨٦-	٨,٤٦	٢,١٤
المعدل العام	١٣,٧٤	٧,٨٤	٨,٨٧	٢,٧٢	١٠,٢٧	٤,٢٠

* NS تعني أن معدل النمو لم يكن معنويا بدرجة كافية.

هذا، وقد أظهر تحليل البيانات الإحصائية لقطاع التجارة الخارجية للمملكة العربية السعودية مع أهم شركائها التجاريين أن أعلى معدل للتبادل التجاري بين المملكة ودولة أخرى في العالم تحقق مع اليابان وذلك خلال عشرين سنة متتالية (الفترة من ١٩٦٨-١٩٨٧)، وقد كانت أعلى قيمة لهذا المعدل ٢٤,٩٪ في عام ١٩٨٥، كما حققت الولايات المتحدة أعلى معدل للتبادل التجاري مع المملكة العربية السعودية خلال السنوات التي تليها (أي الفترة من ١٩٨٨-١٩٩٧)، حيث بلغ هذا المعدل ٢٢,٨٪ و٢١,٤٪ في عامي ١٩٨٩ و١٩٩٠ على الترتيب. ويبين الجدول رقم (٣) الأداء الاقتصادي وحجم النمو في قطاع التجارة الخارجية في المملكة مع أهم شريكين تجاريين (الولايات المتحدة الأمريكية واليابان) خلال سنوات مختارة من الفترة ١٩٦٨-١٩٩٦، أما الأداء الاقتصادي وحجم النمو لهذا القطاع مع بقية الشركاء التجاريين الأقل تأثيرا فيوضحه الجدول رقم (٤)، وتبين بيانات هذين الجدولين الملاحظات التالية:

١ - في عام ١٩٧٠ تراوحت واردات المملكة من أهم شركائها التجاريين الخمس بين ٢٠ مليون دولار (فرنسا) إلى ١٢٦ مليون دولار (أمريكا)، في حين أن

صادراتها تراوحت بين ٢٢ مليون دولار (أمريكا) إلى ٥١٦ مليون دولار (اليابان) خلال نفس العام. أما في عام ١٩٩٥ فقد بلغ أعلى مستوى لقيم الواردات السعودية في هذه السنة ٨٨٣٥ مليون دولار (اليابان) وأدناها ١٠٤٢ مليون دولار (بريطانيا).

٢ - في الوقت الذي زاد فيه إجمالي صادرات دول العالم إلى المملكة بمقدار ٣٩ ضعفا بين عامي ١٩٧٠ و١٩٩٥ ، نجد أن صادرات المملكة إلى دول العالم زادت بمقدار ٢١ ضعفا فقط خلال نفس العامين، وعلى وجه التحديد يلاحظ أن صادرات بريطانيا إلى المملكة زادت بمقدار ٤٧ ضعفا وفرنسا بمقدار ٦٧ ضعفا وأمريكا بمقدار ٤٧ ضعفا، وبالطبع تشير هذه الأرقام إلى نجاح هذه الدول في غزو الأسواق السعودية. أما صادرات المملكة إلى أهم الشركاء التجاريين فقد زادت بمعدلات أقل من ذلك (باستثناء أمريكا)، فعلى سبيل المثال نجد أن صادرات السعودية إلى كل من بريطانيا وإيطاليا تضاعفت بمقدار ٦ مرات تقريبا خلال العامين المذكورين، حيث زادت بالنسبة لبريطانيا من ١٨٤ مليون دولار في عام ١٩٧٠ إلى ١٠٢٤ مليون دولار في عام ١٩٩٥ ، أما إيطاليا فقد زادت من ٢٦٢ مليون إلى ١٤٣٧ خلال نفس العامين، على الرغم من أن واردات المملكة من بريطانيا حققت معدل زيادة يبلغ ٤٧ ضعفا ومن إيطاليا ٣٨ ضعفا.

٣ - أصبح الاقتصاد السعودي خلال عقد التسعينيات أقل اعتمادا على اقتصاديات كل من: اليابان وفرنسا وإيطاليا مقارنة بما كان عليه خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات، فقد انخفضت حصة هذه الدول الثلاث في حجم التبادل التجاري للمملكة إلى أدنى مستوياتها في عام ١٩٩٥ حيث بلغت ١٣,٨٧٪ و٤,٥٩٪ و٣,٣٧٪ على التوالي، وفي المقابل أصبح الاقتصاد السعودي أكثر اعتمادا على الاقتصاد الأمريكي، حيث بلغت حصة الولايات المتحدة في حجم التبادل التجاري للمملكة ٢١,٦٨٪ في عام ١٩٩٠ و١٧,٦٧٪ في عام ١٩٩٥ ، وهي أعلى معدلات تبادل تجاري تحققت للمملكة مع أي دولة أخرى خلال هذه السنوات.

٤ - اتجهت حصة اليابان في إجمالي الواردات والصادرات السعودية إلى الانخفاض في السنوات الأخيرة، حيث انخفضت حصتها في إجمالي الإنفاق على الواردات السعودية من ١٩٪ في عام ١٩٨٥ إلى ٧,٧٪ في عام ١٩٩٥، كما أن مساهمتها في إجمالي حصيلة الصادرات السعودية انخفضت من ٣٠٪ في عام ١٩٨٥ إلى ١٧,٢٪ في عام ١٩٩٥.

٥ - تقل حصة بريطانيا في إجمالي الصادرات السعودية بكثير عن حصتها في إجمالي الواردات السعودية مما يعد مكسبا لهذه الدولة، ويظهر ذلك جليا في الأعوام الأخيرة، حيث بلغ نصيب بريطانيا من إجمالي إنفاق المملكة على الواردات ١١,٣٪ و٨,٧٪ في الأعوام ١٩٩٠ و١٩٩٥ على التوالي، أما حصيلة المملكة من بريطانيا نسبة إلى إجمالي حصيلة الصادرات السعودية فلم يتجاوز ١,٦٪ و٢٪ خلال هذين العامين على الترتيب.

٦ - تحقق أعلى فائض للميزان التجاري السعودي مع كل دولة من هذه الدول الخمس خلال عام ١٩٨٠، وقد كانت أعلى قيمة لهذا الفائض ١٢,٤ مليار دولار مع اليابان، ثم اتجه الفائض المتحقق مع كل دولة إلى الانخفاض بشكل كبير وبوتيرة متسارعة في السنوات اللاحقة، ونتيجة لذلك فقد حقق الميزان التجاري السعودي عجزا مع كل من أمريكا وإيطاليا وبريطانيا في بعض السنوات وبخاصة عام ١٩٨٥. ويشكل عام يمكن القول إن الميزان التجاري للمملكة حقق فائضا مستمرا خلال مختلف السنوات مع كل من اليابان وفرنسا، وقد تذبذب الميزان بين العجز والفائض مع كل من: أمريكا وإيطاليا وبريطانيا، والملاحظة الجديرة بالاهتمام هي أن الميزان التجاري للمملكة مع بريطانيا حقق عجزا بدءا من عام ١٩٨٥ وما زال هذا العجز مستمرا، حيث بلغ مؤخرا ١٣٥١ مليون دولار في عام ١٩٩٥ و٣٢٤٦ مليون دولار في عام ١٩٩٦.

الجدول رقم (٣). الأداء الاقتصادي لقطاع التجارة الخارجية في المملكة مع أهم الشركاء التجاريين (الحرف s يرمز إلى السعودية والحرف j إلى الشريك التجاري).

رمز المتغير الاقتصادي	المتغير الاقتصادي / الدولة (j)	الولايات المتحدة الأمريكية							اليابـــان						
		١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٧٠	١٩٧٥	١٩٨٠	١٩٨٥	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٦
Xsj	حصيلة الصادرات السعودية إلى الدولة (j)	٢٢	١١٣٦	١٥٧٩٦	١٥٠٩	١٠٦٥٢	٨٠٨٩	٨٥٨٤	٥١٦	٥٤٩٢	١٧٨٠٥	٨٢٣٣	٨٤٢٧	٨٨٣٥	٩٧٠٢
Msj	الإنفاق على الواردات السعودية من الدولة (j)	١٢٦	٧٢٢	٦٠٤٠	٤٠١١	٤٠٢٢	٥٨٦٣	٨٠٢٥	٧٠	٦٤٥	٥٤١١	٤٤٧٨	٣٦٨٩	٢١١٣	٣٣١١
(X - M)sj	الميزان التجارى للمملكة مع الدولة (j)	١٠٤-	٤١٤	٩٧٥٦	٢٥٠٢-	٦٦٣٠	٢٢٢٦	٥٥٩	٤٤٦	٤٨٤٧	١٢٣٩٤	٣٧٥٥	٤٧٣٨	٦٧٢٢	٦٣٩١
(X + M)sj	حجم التبادل التجارى للمملكة من الدولة (j)	١٤٨	١٨٥٤	٢١٨٣٦	٥٥٢٠	١٤٦٧٤	١٣٩٥٢	١٦٦٠٩	٥٨٦	٦١٣٧	٢٣٢١٦	١٢٧١١	١٢١١٦	١٠٩٤٨	١٣٠١٣
Xsj/Xs	مساهمة الدولة (j) في إجمالي حصيلة الصادرات السعودية (٪)	٠.٩١	٤.٠٦	١٥.٤٨	٥.٤٩	٢٣.٩٨	١٥.٧٢	١٤.٩٨	٢١.٢٩	١٩.٦٢	١٧.٤٥	٢٩.٩٦	١٨.٩٧	١٧,١٧	١٦.٩٣
Msj/Ms	واردات الدولة (j) إلى إجمالي الإنفاق على الواردات في (٪)	١٧.٧٥	١٧.١٣	٢٠.٠٢	١٦.٩٨	١٦.٧٠	٢١.٣٦	٢٢.٠٣	٩.٨٦	١٥.٣١	١٧.٩٤	١٨.٩٦	١٥.٣٢	٧.٧٠	٩.٠٩
Msj/Xsj	نسبة الواردات إلى الصادرات السعودية مع الدولة (j)	٥.٧٢	٠.٦٤	٠.٣٨	٢.٦٦	٠.٣٨	٠.٧٢	٠.٩٣	٠.١٤	٠.١٢	٠.٣٠	٠.٥٤	٠.٤٤	٠.٢٤	٠.٣٤
$\frac{(X + M)_{sj}}{(X + M)_s}$	التبادل التجاري للمملكة مع (j) إلى إجمالي التبادل التجاري (٪)	٤.٧٢	٥.٧٧	١٦.٥٢	١٠.٨	٢١.٦٨	١٧.٧٦	١٧.٦٧	١٨.٧٠	١٩.٠٥	١٧.٥٦	٢٤.٨٧	١٧.٦٩	١٣.٨٧	١٣.٨٨
$\frac{Msj}{(X + M)_{sj}}$	نسبة الواردات إلى حجم التبادل التجاري مع الدولة (j)	٠.٨٥	٠,٣٩	٠.٢٨	٠.٧٣	٠.٢٧	٠.٤٢	٠.٤٨	٠.٢٢	٠.١١	٠.٣٣	٠.٣٥	٠.٣٠	٠.١٩	٠.٢٥
$\frac{Xsj}{(X + M)_{sj}}$	نسبة الصادرات إلى حجم التبادل التجاري مع الدولة (j)	٠.١٥	٠.٦١	٠.٧٢	٠.٢٧	٠.٧٣	٠.٥٨	٠.٥٢	٠.٨٨	٠.٨٩	٠.٧٧	٠.٦٥	٠.٧٠	٠.٨١	٠.٧٥

• الأرقام بالمليون دولار، وقد احتسبت النسب والمعدلات الواردة بالجدول باستخدام بيانات أعداد مختلفة من تقارير اتجاهات التجارة الخارجية (DOTS) التي يصدرها صندوق النقد الدولي (IMF)

جدول رقم (٤). الأداء الاقتصادي لقطاع التجارة الخارجية في المملكة مع أهم الشركاء التجاريين (الحرف s يرمز إلى السعودية والحرف j إلى الشريك التجاري).

رمز المتغير الاقتصادي	الدولة (j) / المتغير الاقتصادي	فرنسا					إيطاليا					بريطانيا				
		١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	١٩٩٥	١٩٩٦
Xsj	حصيلة الصادرات السعودية إلى الدولة (j)	١٥٤	٩٤٣٤	٢١١٤	٢٢٨١	٢٦٠١	٢٦٢	٦٢٧٦	١٥٩٦	١٤٣٧	١٧١٨	١٨٤	٣٦١٤	٧١١	١٠٢٤	١٠٧٢
Msj	الإنفاق على الواردات السعودية من الدولة (j)	٢٠	١٦٣٥	٩٥٤	١٣٣٩	١٥٤٧	٣٢	٢٢٠٨	١١١٦	١٢٢٢	٢٠٤٠	٥١	١٩٥٥	٢٧١٩	٢٣٧٥	٤٣١٨
(X - M)sj	الميزان التجارى للمملكة مع الدولة (j)	١٣٤	٧٧٩٩	١١٦٠	٩٤٢	١٠٥٤	٢٣٠	٤٠٦٨	٤٨٠	٢١٣	٣٢٢-	١٣٣	١٦٥٩	٢٠٠٨-	١٣٥١-	٣٢٤٦-
(X + M)sj	حجم التبادل التجاري للمملكة من الدولة (j)	١٧٤	١١٠٦٩	٣٠٦٨	٣٦٢٠	٤١٤٨	٢٩٤	٨٤٨٤	٢٧١٢	٢٦٥٧	٣٧٥٨	٢٣٥	٥٥٦٩	٣٤٣٠	٣٣٩٩	٥٣٩٠
Xsj/Xs	مساهمة الدولة (j) في إجمالي حصيلة الصادرات السعودية (٪)	٦,٣٥	٩,٢٥	٤,٧٦	٤,٤٣	٤,٥٤	١٠,٨١	٦,١٥	٣,٥٩	٢,٧٩	٣,٠٠	٧,٥٩	٣,٥٤	١,٦٠	١,٩٩	١,٨٧
Msj/Ms	واردات الدولة (j) إلى إجمالي الإنفاق على الواردات في (٪)	٢,٨٢	٥,٤٢	٣,٩٦	٤,٨٨	٤,٢٥	٤,٥١	٧,٣٢	٤,٦٣	٤,٤٥	٥,٦٠	٧,١٨	٦,٤٨	١١,٢٩	٨,٦٥	١١,٨٥
Msj/Xsj	نسبة الواردات إلى الصادرات السعودية مع الدولة (j)	٠,١٣	٠.١٧	٠.٤٥	٠.٥٩	٠,٥٩	٠.١٢	٠.٣٥	٠.٧٠	٠.٨٥	١.١٩	٠.٢٧	٠.٥٤	٣.٨٢	٢.٣١	٤.٠٣
$\frac{(X + M)_{sj}}{(X + M)_s}$	التبادل التجاري للمملكة مع (j) إلى إجمالى التبادل التجارى (٪)	٥.٥٥	٨.٣٧	٤.٤٨	٤.٥٩	٤.٤٣	٩.٣٨	٦.٤٢	٣.٩٦	٣.٣٧	٤.٠١	٧.٥	٤.٢١	٥.٠١	٤.٣١	٥.٧٥
$\frac{Msj}{(X + M)_{sj}}$	نسبة الواردات إلى حجم التبادل التجارى مع الدولة (j)	٠.١١	٠.١٥	٠.٣١	٠.٣٧	٠.٣٧	٠.١١	٠.٢٦	٠.٤٢	٠.٤٦	٠.٥٤	٠.٢٨	٠.٣٦	٠.٧٩	٠.٧٠	٠.٨٠
$\frac{Xsj}{(X + M)_{sj}}$	نسبة الصادرات إلى حجم التبادل التجاري مع الدولة (j)	٠.٨٩	٠.٨٥	٠.٦٩	٠.٦٣	٠.٦٣	٠.٨٩	٠.٧٤	٠.٥٨	٠.٥٤	٠.٤٦	٠.٧٨	٠.٦٤	٠.٢١	٠,٣٠	٠.٢٠

* الأرقام بالمليون دولار، وقد احتسبت النسب والمعدلات الواردة بالجدول باستخدام بيانات أعداد مختلفة من تقارير اتجاهات التجارة الخارجية (DOTS) OTS) التي يصدرها صندوق النقد الدولي (IMF).

الأساس النظري ونموذج الدراسة

تعتبر دراسة (Morgan and Corlett, 1951) هي أول محاولة لاستخدام نظم المعادلات الآنية في دراسات التجارة الدولية، حيث قاما بتقدير دول الطلب والعرض للعديد من السلع المختلفة، وعلى الرغم من أن نتائجهما في تلك الدراسة لم تكن مشجعة إلا أن النموذج الاقتصادي والطريقة المستخدمة في التقدير كانت صحيحة[٤]. وتمثل تلك الدراسة الأساس النظري للكثير من الدراسات اللاحقة التي استخدمت طرق تقدير قياسية أكثر كفاءة مثل: طريقة المربعات الصغرى ذات المرحلتين (2SLS)، وطريقة المتغيرات التحكمية أو الوسيطية (Instrumental Variables).

كما أشار (Goldstein and Khan, 1988) إلى أهمية استخدام نظم المعادلات الآنية في دراسة علاقات التجارة الخارجية الدولية خاصة فيما يتعلق بتقدير المرونات السعرية، حيث بينا أن تقدير هذه المرونات باستخدام المعادلات الفردية يجعلها عرضة للتحيز بسبب العلاقات التبادلية بين الكميات والأسعار التي يتم تجاهلها في هذا النوع من المعادلات، حيث من المتوقع أن يكون هناك ارتباط بين المتغيرات المحددة للدالة وحد الخطأ في نفس الدالة، وهذا بالطبع يخالف أحد الشروط الأساسية لاستخدام طريقة المربعات الصغرى العادية (OLS) ولأخذ هذه العلاقات التبادلية بعين الاعتبار والتخلص من هذا النوع من المشكلات القياسية فقد تم اقتراح خيارين: الأول منهما يتمثل في حل النموذج للحصول على الشكل المختزل (Reduced Form) ومن ثم القيام بعملية التقدير باستخدام طريقة المربعات الصغرى، أما الخيار الآخر فهو أن يتم تقدير النموذج باستخدام طرق المعادلات الآنية المعروفة[٥].

وحيث إن قطاع التجارة الخارجية في المملكة شهد نموا ملحوظا في حجم التبادل التجاري خلال الفترة من ١٩٦٨-١٩٩٦ مع الاقتصادين الأمريكي والياباني اللذين تبين أنهما يمثلان أهم الشركاء التجاريين للمملكة خلال هذه السنوات، لذا فإنه من المفيد معرفة ودراسة أثر هذا النمو في حجم التبادل التجاري على اقتصاد المملكة واقتصاديات هاتين الدولتين، وذلك من خلال بناء نموذج معادلات آنية لتحليل

التداخل بين اقتصاد المملكة واقتصاديات هذه الدول (أمريكا واليابان)، وتحديد العلاقات التبادلية بين متغيرات التجارة الخارجية الرئيسة في المملكة وكل دولة منهما على حدة.

إن الأساس النظري لهذه العلاقات التبادلية بين متغيرات التجارة الخارجية في اقتصاديات دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية واقتصاديات الدول الصناعية المتقدمة قدم في بعض الدراسات السابقة[٦]، وبالنسبة لنا في هذه الدراسة فإنه يمكن تفسير هذا التداخل على النحو التالي: بافتراض أن المملكة العربية السعودية (s) ترتبط بعلاقات تجارية مع الدولة (j)، وبافتراض أيضا أن هذه الدولة الأخيرة قررت زيادة الطلب من الصادرات السعودية (X_{sj})، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة الدخل القومي للمملكة (Y_s)، وهذا بدوره سوف يؤدي إلى زيادة طلب المملكة من الواردات من مختلف الشركاء التجاريين، ومن بينها الواردات من هذه الدولة (M_{sj}). إن زيادة طلب المملكة من واردات الدولة (j) سوف يمثل دخلا إضافيا لهذه الدولة (Y_j)، وبالتالي سوف يزيد طلب الدولة (j) من الواردات من مختلف السلع والخدمات (M_j)، ومن بينها وارداتها من المملكة العربية السعودية (M_{js})، والتي تمثل الصادرات السعودية إليها (X_{sj})، وهذا بدوره سوف يزيد الدخل القومي للمملكة (Y_s)، وهكذا. ويمكن تلخيص هذه العلاقات التبادلية للمتغيرات الاقتصادية الرئيسة الدخل القومي (Y) والواردات (M) والصادرات (X) بين اقتصاد المملكة (s) والدولة (j) على النحو التالي:

$$\begin{array}{ccccc} \uparrow X_{sj} & \Rightarrow & \uparrow Y_s & \Rightarrow & \uparrow M_{sj} \\ \Uparrow & & & & \Downarrow \\ \uparrow M_{js} & \Leftarrow & \uparrow M_j & \Leftarrow & \uparrow Y_j \end{array}$$

أما التفسير الآخر لمثل هذه العلاقات التبادلية المتوقعة بين الاقتصاد السعودي واقتصاديات هذه الدول فيكمن في كون الصادرات البترولية تشكل الجزء الأكبر من الصادرات السعودية، وحسب قانون الطلب في النظرية الاقتصادية فإن تغير سعر البترول (بالارتفاع مثلا) سوف يترتب عليه أثران: أحدهما أثر الدخل، والآخر أثر

إحلال في الدولة المستوردة، فمن جهة سيؤدي ارتفاع سعر البترول إلى انخفاض الدخل الحقيقي للدولة المستوردة (Y_j)، وكذلك إلى البحث عن بدائل أخرى للطاقة من جهة أخرى، وتكون المحصلة النهائية أو الأثر السعري (مجموع أثري الدخل والإحلال) هو انخفاض طلب الدولة (j) من الواردات من المملكة (M_{js})، وهذا يعني انخفاض الطلب من الصادرات السعودية (X_{sj}) وبالتالي انخفاض الدخل القومي للمملكة (Y_s)، وهكذا.

إن النموذج النظري المتبنى في هذه الدراسة يتكون من ٥ معادلات هيكلية (Structural Equations) و٥ متغيرات تابعة أو داخلية (Endogenous Variables) و١٠ متغيرات خارجية (Exogenous Variables)، والمتغيرات التابعة تشمل: الواردات والصادرات السعودية، والدخل القومي للقطاعين النفطي وغير النفطي في المملكة، وكذلك الدخل القومي للشريك التجاري (j). وعلى وجه التحديد فإن النموذج الآني الذي يربط بين متغيرات التجارة الخارجية للمملكة العربية السعودية (s) والشريك التجاري (j) سوف يأخذ الصيغة التالية:

1) $M_{sj,t} = a_0 + a_1X_{sj,t} + a_2XG_{sj,t} + a_3PM_{sj,t} + a_4M_{sj,t-1} + a_5YN_{s,t} + a_6D_1 + a_7D_2 + a_8D_3$

2) $X_{sj,t} = b_0 + b_1M_{sj,t} + b_2MG_{sj,t} + b_3Z_{j,t} + b_4TR_{sj,t} + b_5D_1 + b_6D_2 + b_7D_3$

3) $YO_{s,t} = c_0 + c_1X_{s-j,t} + c_2X_{sj,t} + c_3TR_{sj,t} + c_4YO_{s,t-1} + c_5D_1 + c_6D_2 + c_7D_3$

4) $YN_{s,t} = d_0 + d_1X_{sj,t} + d_2YN_{s,t-1} + d_3D_1 + d_4D_2 + d_5D_3$

5) $Y_{j,t} = e_0 + e_1M_{sj,t} + e_2Y_{j,t-1} + e_3Z_j + e_4D_1 + e_5D_2 + e_6D_3$

ويمكن تعريف المتغيرات الداخلية والخارجية لنموذج المعادلات الآنية الموضح أعلاه على النحو التالي:

المتغيرات الداخلية Endogenous Variables

$M_{sj,t}$ = إجمالي الواردات السعودية (s) من الدولة (j) خلال الفترة الزمنية (t).

$X_{sj,t}$ = إجمالي الصادرات السعودية (s) إلى الدولة (j) خلال الفترة الزمنية (t).

YN_{st} = الناتج المحلي الإجمالي للقطاع غير النفطي في المملكة العربية السعودية (s) خلال الفترة الزمنية (t).

YO_{st} = الناتج المحلي الإجمالي للقطاع النفطي في المملكة العربية السعودية (s) خلال الفترة الزمنية (t).

$Y_{j,t}$ = الناتج المحلي الإجمالي للشريك التجاري (j) خلال الفترة الزمنية (t).

المتغيرات الخارجية Exogenous Variables

$PM_{sj,t}$ = قيمة وحدة الواردات السعودية (s) من الدولة (j) خلال الفترة الزمنية (t).

$TR_{sj,t}$ = معدل التبادل التجاري للمملكة العربية السعودية (s) مع الدولة (j) خلال الفترة الزمنية (t).

MG_{sj} = معدل نمو الواردات السعودية من الدولة (j)، ويساوي نسبة التغير في الواردات السعودية من الدولة (j) خلال الفترتين الزمنيتين (t) و(t-1).

XG_{sj} = معدل نمو الصادرات السعودية إلى الدولة (j)، ويساوي نسبة التغير في الصادرات السعودية للدولة (j) خلال الفترتين الزمنيتين (t) و(t-1).

$Z_{j,t}$ = رقم قياسي لحجم الإنتاج الصناعي في الدولة (j) خلال الفترة الزمنية (t).

$X_{s-j,t}$ = إجمالي الصادرات السعودية (s) إلى دول العالم باستثناء الدولة (j) خلال الفترة الزمنية (t).

$M_{sj,t-1}$ =إجمالي الواردات السعودية (s) من الدولة (j) بفترة إبطاء واحدة (t-1).

$YO_{s,t-1}$ = الناتج المحلي الإجمالي للقطاع النفطي في المملكة العربية السعودية (s) بفترة إبطاء واحدة (t-1).

$YN_{s,t-1}$= الناتج المحلي الإجمالي للقطاع غير النفطي في المملكة العربية السعودية (s) بفترة إبطاء واحدة (t-1).

$Y_{j,t-1}$ = الناتج المحلي الإجمالي للشريك التجاري (j) بفترة إبطاء واحدة (t-1).

D_1 وD_2 وD_1 = متغيرات صورية تم تعريفها في الجدول رقم (٥).

يتضمن نموذج الدراسة المعطى في المعادلات من (١-٥) معادلتين، واحدة لإجمالي الواردات وأخرى لإجمالي الصادرات السعودية، ولقد فضلنا في هذه الدراسة استخدام متغيرين للتجارة الدولية بدلا من متغير واحد يعكس الفرق بينهما (الميزان التجاري)؛ حيث إن ذلك يمكننا من الأخذ بعين الاعتبار الاختلافات في محددات ونتائج سلوك كل متغير على الآخر، وبالإضافة إلى ذلك فإن هناك عوامل معينة مناسبة لتفسير سلوك الواردات قد لا تكون مناسبة لتفسير الصادرات أو العكس، وعلاوة على أن أثر وحجم تأثير بعض العوامل المؤثرة في الصادرات متوقع أن يكون مختلفا عن تأثير هذه العوامل في الواردات.

ويفترض النموذج الاقتصادي لهذه الدراسة أن هناك ارتباطا موجبا بين الواردات والصادرات السعودية، فالدول التي يزيد فيها معدلات الطلب من واردات المملكة (الصادرات السعودية) من المتوقع أن يزيد طلب المملكة من وارداتها، والعكس صحيح، فإن زيادة طلب المملكة من واردات دولة معينة متوقع أن يزيد من طلب هذه الدولة من الصادرات السعودية، ولاختبار هذه الفرضية فقد تضمنت المعادلة الأولى في النموذج - التي توضح طلب السعودية من صادرات الدولة (j) - متغيرا لطلب الدولة (j) من صادرات السعودية، كما أن المعادلة الثانية - التي توضح طلب الدولة (j) من صادرات السعودية - تضمنت متغيرا لطلب السعودية من صادرات الدولة (j).

كما أن المعادلة (١) تبحث في العلاقة بين الطلب من الواردات في المملكة العربية السعودية وكل من أسعار هذه الواردات وإجمالي الناتج المحلي غير النفطي، وحسب النظرية الاقتصادية فإن دالة الطلب تتضمن علاقة عكسية بين الكمية المطلوبة وسعر السلعة، وعلاقة طردية بين الطلب وإجمالي الدخل، وبالتالي فإن ارتفاع أسعار الواردات من الدولة (j) سيؤدي إلى تخفيض الكمية المطلوبة من صادرات هذه الدولة وذلك بافتراض ثبات العوامل الأخرى، كما أن زيادة الدخل غير النفطي للمملكة سيترتب عليه ارتفاع الطلب من واردات الدولة (j).

أما المعادلة (٢) فهي تبحث في العلاقة بين الطلب من الصادرات السعودية وحجم الإنتاج الصناعي في الدولة (j)، وكما هو معلوم فإن زيادة الإنتاج الصناعي في الدولة (j) سيؤدي إلى زيادة دخلها القومي، ومن المتوقع أن يؤدي ذلك إلى زيادة الطلب من وارداتها والتي تشمل بالطبع الصادرات السعودية، كما أن نفس المعادلة تتضمن متغيرا لمعدل التبادل التجاري للمملكة مع الدولة (j)، ومن المتوقع وجود علاقة عكسية بين الطلب من الصادرات السعودية ومعدل التبادل التجاري، حيث إن تحسن معدل التبادل التجاري للمملكة مع الدولة (j) يعني ارتفاع الأسعار النسبية للصادرات السعودية إلى الدولة (j) في مقابل الواردات منها.

هذا، وقد تم في هذه الدراسة استخدام متغيرين للدخل القومي: أحدهما الناتج المحلي الإجمالي للقطاع غير النفطي (YN)، والآخر إجمالي الناتج المحلي للقطاع النفطي (YO)، وبالطبع فإن استخدام هذين المتغيرين في النموذج يفضل على استخدام متغير واحد فقط للناتج المحلي الإجمالي، وذلك للأسباب التي سبقت الإشارة إليها، وتبحث المعادلتان (٣) و(٤) في العلاقة بين الدخل القومي بنوعيه والطلب من الصادرات السعودية. وتفترض هذه الدراسة أن متغير إجمالي الصادرات السعودية إلى الدولة (j) يرتبط بعلاقة طردية مع دخل القطاع النفطي في المملكة العربية السعودية؛ وذلك لكون صادرات المملكة إلى العالم الخارجي - التي يشكل النفط الجزء الأكبر منها - تعتبر المصدر الرئيس لدخل القطاع النفطي في المملكة، وبالإضافة إلى ذلك فإن المعادلة (٣) تبحث في العلاقة بين دخل القطاع النفطي في المملكة وحصيلة صادراتها إلى دول العالم المختلفة باستثناء الشريك التجاري (j)، ومن المتوقع وجود علاقة طردية قوية بين المتغيرين، كما تم في نفس المعادلة إدراج متغير لمعدل التبادل التجاري بين المملكة والدولة (j)، ويتوقع وجود علاقة عكسية؛ لأن معدل التبادل يمثل السعر النسبي للصادرات السعودية التي يعتمد عليها دخل القطاع النفطي، كما افترضت الدراسة في المعادلة (٤) أن الصادرات السعودية تعتبر محددا لدخل القطاع غير النفطي، وذلك من خلال الفرص العديدة التي يوفرها نمو القطاع النفطي الذي يعتمد بدوره

على هذه الصادرات، ويتوقع أن تكون هذه العلاقة غير المباشرة بينهما موجبة، حيث إن زيادة حصيلة الصادرات سيترتب عليها زيادة دخل القطاع النفطي مما سيؤدي إلى زيادة في دخل القطاع غير النفطي.

وتعطي المعادلة الهيكلية الأخيرة رقم (٥) العلاقة بين دخل الشريك التجاري (j) وكل من: الواردات السعودية من الدولة (j)، وحجم الإنتاج الصناعي في الدولة (j) نفسها، وحيث إن واردات المملكة من الدولة (j) تمثل إضافة إلى الدخل القومي للدولة (j)، كما أن زيادة الإنتاج الصناعي في الدولة (j) تمثل إضافة لدخلها القومي، لذا فإننا نتوقع وجود علاقة طردية بالنسبة لمعاملي الواردات السعودية والإنتاج الصناعي.

لقد تم في هذه الدراسة إعطاء النموذج الآني الموضح آنفا الطابع الحركي (الديناميكي) حيث شملت معادلات النموذج عنصرا حركيا، ومن خلال تقديمنا لمعامل كويك كأحد المتغيرات المستقلة، حيث من المتوقع أن تكون هناك آثار انتشارية لسلوك المتغيرات التابعة في النموذج، وبالتالي فإن الدوال سوف تخضع لعملية تكيف جزئي، وبناء عليه فإن معاملات متغير كويك المقدمة في النموذج يفترض أن تأخذ الإشارة الموجبة.

أخيرا تجدر الإشارة إلى أن جميع المعادلات الهيكلية في النموذج قد تضمنت ثلاثة متغيرات صورية أو صماء (Dummy Variables) هي D_1 وD_2 وD_3، والهدف من تقديم هذه المتغيرات الثلاثة في كل معادلة هو بيان أثر المتغيرات الأخرى التي لم تدخل في النموذج من جهة، ومن جهة أخرى عكس مدى التغير الاختلافي (Differential Shift) في سلوك الدوال محل الدراسة خلال فترة زمنية معينة مقارنة بفترة زمنية أخرى، وبناء عليه فقد تم تقسيم فترة الدراسة إلى ثلاث فترات زمنية هي: فترة ما قبل الطفرة الاقتصادية (الطفرة في أسعار النفط) (١٩٦٨-١٩٧٣)، وفترة الطفرة الاقتصادية (١٩٧٤-١٩٨٢)، وفترة ما بعد الطفرة الاقتصادية (١٩٨٣-١٩٩٦)، وبافتراض أن α_1 وα_2 وα_3 هي المعاملات المعطاة للمتغيرات الصماء السابقة؛ لذا فإن القاطع الزمني لكل دالة في النموذج سيكون (α_1) لفترة ما قبل الطفرة الاقتصادية و($\alpha_1+\alpha_2$) لفترة

الطفرة الاقتصادية و$(\alpha_1 + \alpha_2 + \alpha_3)$ لفترة ما بعد الطفرة، وبالتالي فإن معامل المتغير D_2 يوضح كيف يختلف سلوك الدالة في فترة الطفرة الاقتصادية عنها قبل الطفرة، أما معامل المتغير D_3 فيبين كيف يختلف سلوك الدالة في فترة ما بعد الطفرة الاقتصادية عنها خلال سنوات الطفرة، ويلخص الجدول التالي رقم (٥) تركيب وتعريف هذه المتغيرات الصماء الثلاثة. كما يلخص الجدول رقم (٦) الإشارات المتوقعة لجميع معاملات المتغيرات الداخلية والخارجية التي تتضمنها معادلات النموذج المختلفة وحسب افتراضات الدراسة التي تمت مناقشتها سابقا.

الجدول رقم (٥). تعريف المتغيرات الصورية الداخلة في نموذج المعادلات الآنية.

الفترة الزمنية	السنوات	D1	D2	D3
ما قبل الطفرة الاقتصادية	١٩٦٨-١٩٧٣	١	٠	٠
خلال الطفرة الاقتصادية	١٩٧٤-١٩٨٢	١	١	٠
ما بعد الطفرة الاقتصادية	١٩٨٣-١٩٩٦	١	١	١

الجدول رقم (٦). الإشارات المتوقعة لمعاملات المعادلات الهيكلية للنموذج الآني للتجارة الخارجية.

المتغيرات المستقلة	المعادلة الهيكلية للمتغير الداخلي في النموذج الآني				
	$M_{sj,t}$	$X_{sj,t}$	$YN_{s,t}$	$YO_{s,t}$	$Y_{j,t}$
$M_{sj,t}$		+			+
$X_{sj,t}$	+		+	+	
YN_s	+				
MG_{sj}		+			
XG_{sj}	+				
$PM_{sj,t}$	−				
$TR_{sj,t}$		−		+	
$Z_{j,t}$		+			+
$X_{s-j,t}$				+	
$M_{sj,t-1}$	+				
$YO_{s,t-1}$				+	
$YN_{s,t-1}$			+		
$Y_{j,t-1}$					+
D_1	?	?	?	?	?
D_2	?	?	?	?	?
D_3	?	?	?	?	?

* الإشارة (?) تعني أن المعامل قد يأخذ قيما موجبة أو سالبة أو صفرا.

إن أحد الجوانب الرئيسة التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند بناء نماذج المعادلات الآنية وتقديرها هو مشكلة تميز هذه النماذج (Identification Problem)، ويقصد بها عملية الحصول على مقدرات لمعلمات النموذج الهيكلي من مقدرات معاملات النموذج المختزل (Reduced Form Coefficients)، وحتى يمكن تقدير النموذج الآني فإن كل معادلة في النموذج يجب أن تكون تامة التميز (just-identified) أو عالية التميز (over-identified)، وفيما عدا ذلك فإنه لن يمكن الحصول على مقدرات للنموذج الهيكلي باستخدام مقدرات النموذج المختزل، ولتحديد درجة التميز لنموذج المعادلات الآنية فإن هناك شرطين لا بد من توافرهما في النموذج، وهما: شرط الدرجة (Order Condition) وشرط الرتبة (Rank Condition)، وتحقق الشرط الأول يؤكد أن النموذج الآني يمكن حله للحصول على النموذج المختزل، أما تحقق شرط الرتبة فيؤكد أن هناك حلا وحيدا للنموذج. ويلاحظ أن الشرط الأول ضروري فقط وليس كافيا، حيث إن عدم تحققه يعني أن النموذج غير مميز، كما أن تحققه لا يضمن أن النموذج مميز، وينص هذا الشرط الضروري على أن التمييز لمعادلة معينة يتطلب أن يكون عدد المتغيرات الخارجية المحذوفة أو المستبعدة من المعادلة أكبر من أو يساوي عدد المتغيرات الداخلية في نفس المعادلة، وبتطبيق هذا الشرط على معادلات النموذج الهيكلية الأربع نجد أن عدد المتغيرات الخارجية المستبعدة من كل معادلة أكبر من عدد المتغيرات الداخلية التي تتضمنها المعادلة، أي أنها عالية التمييز، وهذا يعني أن النموذج عالي التميز أيضا، وبالتالي فإنه يمكن تقدير المعلمات التي يتضمنها النموذج القياسي[V].

ولتقدير نموذج الدراسة الآنف فإنه لا يمكن تطبيق طرق تحليل الانحدار الخطي المعروفة، حيث سيترتب عليها مقدرات متحيزة وغير متسقة بسبب التداخل بين المتغيرات المختلفة والارتباط بين المتغيرات الداخلية وحدود الخطأ، وجدير بالذكر أن هناك أكثر من طريقة مقترحة لتقدير نماذج المعادلات الآنية المتبناة في هذه الدراسة،

وهي: طريقة المربعات الصغرى غير المباشرة (ILS)، وطريقة المتغيرات التحكمية (IV)، وكذلك طريقة المربعات الصغرى ذات المرحلتين (2SLS)، وأخيرا طريقة المربعات الصغرى ذات المراحل الثلاث (3SLS). وتعتبر طريقة التقدير الأخيرة (3SLS) أفضل طرق القياس المذكورة؛ لأن مقدراتها تتمتع بكفاءة عالية عندما يكون هناك ارتباط في حدود خطأ المعادلات الهيكلية في النموذج، بالإضافة إلى أنها في عملية التقدير تأخذ بعين الاعتبار جميع المتغيرات الخارجية والداخلية في النموذج، بينما الطرق الأخرى مثل (2SLS) - التي تقوم بتقدير كل معادلة هيكلية على حدة - تشمل في عملية التقدير جميع المتغيرات الخارجية في النموذج وتقتصر فقط على المتغيرات الداخلية لكل معادلة[٨]، وبناء عليه فقد اقتصرت الدراسة في تقدير النموذج الآني على استخدام طريقة المربعات الصغرى ذات المراحل الثلاث (3SLS)[٩].

ومن المعروف أن استخدام بيانات السلاسل الزمنية في تقدير النماذج القياسية يترتب عليه عادة وجود مشكلة ارتباط ذاتي أو تسلسلي (Serial Correlation) بين حدود الخطأ، وهذا ينطبق أيضا على نماذج المعادلات الآنية، وبالتالي فإنه لا بد من تطبيق الاختبارات القياسية والإحصائية المناسبة للكشف عن وجود أو عدم وجود مثل هذه المشكلة، وفي حالة التحقق من وجود الارتباط الذاتي بين حدود الخطأ فإنه لا بد من تعديل النموذج، أو يتم تغيير طريقة التقدير في حالة عدم إمكانية التعديل أو استمرار المشكلة رغم التعديل[١٠]. وبناء عليه فقد تم في هذه الدراسة، وباستخدام طريقة المربعات الصغرى ذات المرحلتين (2SLs)، تطبيق اختبار LM الإحصائي على كل معادلة هيكلية في النموذج الآني لدولتي اليابان والولايات المتحدة الأمريكية؛ للتحقق من وجود أو عدم وجود مشكلة ارتباط ذاتي (تسلسلي) في معادلات كل نموذج[١١]، إن فرض العدم (H_0) المستخدم في هذا الاختبار هو عدم وجود ارتباط ذاتي من الدرجة الأولى بين حدود الخطأ، وقد أوضحت النتائج القياسية أن قيم إحصائية F والاحتمالية لهذه القيم أقل بكثير من مستوى المعنوية المفترض (٠,٠٥) وذلك لجميع

معادلات النموذج الآني لكل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، وهذا يعني أن معادلات النموذجين تواجه مشكلة ارتباط ذاتي بين حدود الخطأ، وبناء عليه فقد تم تصحيح جميع المعادلات في نموذجي الدراسة بإدخال AR(1) كأحد المتغيرات المستقلة في كل معادلة[١٢].

النتائج القياسية والإحصائية

لقد تم في هذه الدراسة تقدير نموذج المعادلات الآنية لتجارة المملكة الخارجية مع أهم شريكين تجاريين تم تحديدهما باستخدام الصورة اللوغاريتمية لبيانات المتغيرات الاقتصادية للمملكة وكل من دولتي الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، ويوضح الجدول رقم (٧) مقدرات هذا النموذج ومعاملات إحصائية (t) المصاحبة لتلك المقدرات لتجارة المملكة مع الولايات المتحدة الأمريكية، كما يبين الجدول رقم (٨) مقدرات النموذج لتجارة المملكة مع دولة اليابان.

تجدر الإشارة إلى أن مصدر البيانات للواردات والصادرات السعودية من وإلى كل دولة في هذه الدراسة هو التقارير السنوية لإحصائية اتجاهات التجارة الخارجية (DOTS) التي يصدرها صندوق النقد الدولي، أما المتغيرات الاقتصادية الأخرى التي تشملها الدراسة سواء كانت للمملكة أو للشركاء التجاريين فقد كان مصدر بياناتها التقرير السنوي للإحصائيات المالية العالمية (IFS) لعام ١٩٩٨ الذي يصدره أيضا صندوق النقد الدولي. وننوه هنا إلى ملاحظتين أساسيتين تتعلقان ببيانات الدراسة، وهما: أن جميع متغيرات التجارة الخارجية التي يتضمنها النموذج الآني (الواردات والصادرات والناتج المحلي الإجمالي) للمملكة وغيرها من الشركاء التجاريين تم قياسها جميعا بالقيم الحقيقية، وذلك باستخدام مخفض الناتج المحلي الإجمالي (GDP Deflator)، والملاحظة الأخرى هي أن بيانات الأسعار للواردات - والتي يعبر عنها عادة بقيمة وحدة الواردات (Import Unit Value) - غير متوافرة للمملكة العربية

السعودية ؛ لذا فقد تم استخدام مؤشر تقريبي (Proxy) لأسعار الواردات السعودية من الدول المختلفة ، ويتمثل ذلك في قيمة وحدة الصادرات (Export Unit Value) للدولة التي يتم الاستيراد منها ، بمعنى أن قيمة وحدة الواردات السعودية من الدولة (j) يقاس بقيمة وحدة صادرات الدولة (j) [١٣].

إن إحصائيات (t) المقدمة في هذه الدراسة - والتي تمثل نسبة قيمة المعامل المقدر إلى الخطأ المعياري لنفس المعامل - تقدم لنا مؤشرا لدرجة المعنوية الإحصائية ، وتجدر الإشارة إلى أنه عندما يكون المعامل ذا إشارة متوقعة ، فإنه يتم تطبيق اختبار أحادي الطرف (one-tail test) عند مستوى معنوية ١٠٪ (t ≥ ١,٢٩) ، وعندما تكون إشارة المعامل غير محددة أو يتم الحصول على إشارة غير متوقعة ، فإنه يتم تطبيق اختبار ذي طرفين (two-tail test) عند مستوى معنوية ١٠٪ (t ≥ ١,٦٧) ؛ ولهذا فإنه في هذه الدراسة عندما نصف معاملا بأنه معنوي فإن ذلك يشير إلى أن مستوى المعنوية المتحقق ١٠٪ أو أكثر.

يبلغ عدد المعاملات المقدرة في كل نموذج ١٨ معاملا (باستثناء معاملات المتغيرات الصورية) ، وقد كانت جميع هذه المعاملات المقدرة في نموذج الولايات المتحدة الأمريكية بإشارات جبرية متوقعة تتفق مع فروض هذه الدراسة ، أما بالنسبة لنموذج اليابان فقد كان هناك ١٧ معاملا بإشارات جبرية متوقعة. ومن هذه المعاملات المتوقعة في نموذج كل دولة تحققت المعنوية الإحصائية لعدد ١٦ معاملا بالنسبة لنموذج الولايات المتحدة الأمريكية و١٥ معاملا بالنسبة لنموذج اليابان. ولغرض المقارنة فقد تم إدراج معاملات التحديد (R^2) في نهاية الجدول لكل نموذج على حدة ، ويلاحظ أنه بالنسبة لنموذج الولايات المتحدة الأمريكية فقد تراوحت معاملات التحديد بين ٠,٩٩ (معادلتي $YN_{s,t}$ و$Y_{j,t}$) ، و٠,٥٣ (معادلة $YO_{s,t}$) ، كما تراوحت هذه المعاملات لنموذج اليابان بين ٠,٩٩ (معادلة $Y_{j,t}$) و٠,٧٠ (معادلة $YO_{s,t}$) ، وبالطبع فإن هذه الأرقام تشير إلى حسن القياس في معادلات نموذجي الدراسة.

الجدول رقم (٧). نتائج التحليل الانحداري لنموذج المعادلات الآنية للتجارة الخارجيـــة للمملكـــة مـــع الولايات المتحدة الأمريكية.

المتغيـــرات المستقلة	المعادلة الهيكلية للمتغير الداخلي في النموذج الآني				
	$M_{sj,t}$	$X_{sj,t}$	$YN_{s,t}$	$YO_{s,t}$	$Y_{j,t}$
$M_{sj,t}$		0.025[a] (0.212)			0.002[a] (0.291)
$X_{sj,t}$	0.335[a] (3.495)		0.017[b] (1.885)	0.555[a] (4.941)	
YN_s	2.470[a] (2.885)				
MG_{sj}		1.283[a] (6 453)			
XG_{sj}	0.114[c] (1.341)				
$PM_{sj,t}$	−3.581[a] (-3.625)				
$TR_{sj,t}$		−7.523[a] (-4.728)		5.998[a] (3.792)	
$Z_{j,t}$		3.986[a] (7 435)			0.561[a] (6.442)
$X_{s-j,t}$				0.348[c] (1.302)	
$M_{sj,t-1}$	0.553[a] (4.673)				
$YO_{s,t-1}$				0.563[c] (1.560)	
$YN_{s,t-1}$			0.902[a] (34.623)		
$Y_{j,t-1}$					0.403[a] (5.056)
D_1	−7.581[b] (-1.701)	−13.544[a] (-5.279)	0.964[a] (4.305)	0.022 (0.007)	2.553[a] (7.105)
D_2	0.508[a] (2.522)	-0.325 (-1.152)	0.065[a] (3.175)	-0.059 (-0.162)	-0.010 (-0.767)
D_3	−0.143 (-0.741)	−0.352[b] (-1.844)	−0.049[a] (-2.772)	0.071 (0.324)	0.027 (2.454)
R^2	0.97	0.94	0.99	0.53	0.99

* تمثل القيم داخـل الأقواس معامـلات إحصائية (t)، ويشـير الرمـز (a) إلى أن القيمـة المطلقـة لإحصائيـة (t ≥ ١,٩٦)، والرمز (b) يشير إلى أن هذه القيمة تتراوح بين (١,٦٩ ≤ t < ١,٩٦)، والرمز (c) يشير إلى أن القيمة المطلقة تتراوح بين (١,٢٩ ≤ t < ١,٦٩).

الجدول رقم (٨). نتائج التحليل الانحداري لنموذج المعادلات الآنية للتجارة الخارجية للمملكة مع اليابان.

المتغيـرات المستقلة	المعادلة الهيكلية للمتغير الداخلي في النموذج الآني				
	$M_{sj,t}$	$X_{sj,t}$	$YN_{s,t}$	$YO_{s,t}$	$Y_{j,t}$
$M_{sj,t}$		0.189^{c} (1.478)			0.013^{a} (2.062)
$X_{sj,t}$	0.466^{a} (1.975)		-0.016 (-0.059)	0.072^{a} (3.915)	
YN_{s}	1.703^{a} (2.261)				
MG_{sj}		0.266^{a} (2.530)			
XG_{sj}	0.118^{c} (0.602)				
$PM_{sj,t}$	−0.671^{c} (-1.323)				
$TR_{sj,t}$		−0.956^{a} (-3.506)		0.935^{a} (2.301)	
$Z_{j,t}$		0.083 (0.163)			0.274^{a} (2.631)
$X_{s-j,t}$				0.388^{c} (1.620)	
$M_{sj,t-1}$	0.431^{a} (4.114)				
$YO_{s,t-1}$				0.488^{b} (1.752)	
$YN_{s,t-1}$			0.655^{a} (5.909)		
$Y_{j,t-1}$					0.813^{a} (14.356)
D_1	−11.323^{a} (-2.599)	1.618 (0.590)	3.464^{a} (2.886)	2.907^{b} (1.705)	1.593^{a} (3.270)
D_2	-0.463^{C} (-1.527)	0.884^{a} (5.080)	-0.085^{a} (-2.811)	0.030 (0.173)	-0.046^{a} (-0.767)
D_3	−0.0407^{a} (-1.967)	0.036 (0.272)	−0.007 (-0.333)	-0.115 (-1.042)	0.008 (0.568)
R^2	0.96	0.91	0.98	0.70	0.99

* تمثل القيم داخل الأقواس معاملات إحصائية (t)، ويشير الرمز (a) إلى أن القيمة المطلقة لإحصائية ($t \geq$ ١,٩٦)، والرمز (b) يشير إلى أن هذه القيمة تتراوح بين (١,٦٩ $\leq t <$ ١,٩٦)، والرمز (c) يشير إلى أن القيمة المطلقة تتراوح بين (١,٢٩ $\leq t <$ ١,٦٩).

معادلات التجارة الخارجية

١ - تشير النتائج الإحصائية لنموذج التجارة الخارجية للمملكة مع دولة اليابان إلى وجود علاقات تبادلية بين الطلب من الواردات والصادرات للمملكة مع هذه الدولة، فزيادة الصادرات السعودية إلى اليابان يترتب عليها زيادة في الواردات السعودية منها، والعكس صحيح، فزيادة الصادرات اليابانية إلى السعودية تؤدي إلى زيادة الواردات اليابانية من السعودية ؛ لذا يمكن القول إن هناك أثرا لتغذية عكسية للواردات السعودية من اليابان على الواردات اليابانية من السعودية، أما بالنسبة للولايات المتحدة فقد كانت هذه العلاقة قوية لمعامل الصادرات في دالة الواردات، حيث إن زيادة الصادرات السعودية إلى الولايات المتحدة الأمريكية يترتب عليها زيادة في الواردات السعودية منها، أما بالنسبة لأثر التغذية العكسية للواردات السعودية من أمريكا على صادرات المملكة إليها فإن إشارة معامل الواردات في دالة الصادرات كانت موجبة، ولكنها غير معنوية بدرجة كافية، وهذا بدوره يشير إلى أن المستويات الحالية للواردات السعودية من أمريكا لم يكن لها أي دور في تحديد الواردات الأمريكية من السعودية.

٢ - الصادرات السعودية إلى أهم شريكين تجاريين (اليابان وأمريكا) استجابتها كانت مرتفعة إلى معدلات النمو في الواردات، ففي كلا النموذجين كانت معاملات متغير نمو الواردات في دالة الصادرات موجبة ومعنوية إحصائيا بدرجة لا تقل عن ٩٩٪، ولذا يمكن القول إن المعدلات المرتفعة للواردات السعودية من اليابان وأمريكا تسهم في تشجيع هذه الدول على زيادة وارداتها من المملكة، أما بالنسبة للواردات السعودية من أهم شريكين تجاريين فإن استجابتها لمعدلات النمو في الصادرات السعودية كانت محدودة، حيث إن معامل متغير نمو الصادرات في دالة الواردات لكل دالة موجب، ولكنه معنوي إحصائيا للولايات المتحدة الأمريكية فقط، وهذا يشير إلى أن المعدلات المرتفعة من الصادرات السعودية إلى أمريكا تساهم في زيادة الواردات السعودية منها.

٣ - في كلا النموذجين كان معامل الدخل غير النفطي في دالة الواردات موجبا وذا معنوية إحصائية مرتفعة، وهذا يعني أن دخل القطاع غير النفطي للمملكة يعتبر عاملا محددا رئيسا للإنفاق على الواردات من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، ويتفق ذلك مع مضمون النظرية الاقتصادية التي تفترض علاقة موجبة بين المتغيرين، حيث إن زيادة دخل القطاع غير النفطي للمملكة يساهم بشكل فعال في زيادة الطلب من واردات هاتين الدولتين، كما أن هذه النتيجة تتفق مع التحليل الإحصائي للبيانات المقدمة في الجزء الثاني من هذه الدراسة التي بينت الزيادة المستمرة التي حظيت بها صادرات هذه الدول في الأسواق السعودية. ويلاحظ هنا أن مرونة الطلب الدخلية للواردات السعودية من كلتا الدولتين كانت أكبر من الواحد صحيح، مما يدل على أن الطلب مرن، حيث إن زيادة دخل هذا القطاع بنسبة معينة تؤدي إلى زيادة لطلب من واردات هاتين الدولتين بنسبة أكبر، وبالطبع فإن هذه النتيجة تؤكد أن الاقتصاد السعودي يعتمد على القطاع الخارجي بشكل كبير وأنه موجه نحو الاستيراد، وكذلك تشير إلى أن الطاقة الإنتاجية لهذا الاقتصاد ما زالت ضعيفة.

٤ - تتفق نتائج هذه الدراسة مع افتراضات النظرية الاقتصادية فيما يتعلق بالعلاقة العكسية بين أسعار الواردات والطلب منها، حيث كانت إشارة هذا المعامل بالسالب ومعنوية إحصائيا، فارتفاع مؤشر أسعار الواردات السعودية من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان يؤدي إلى انخفاض طلب المملكة من واردات هاتين الدولتين، والملاحظ هنا هو أن المرونة السعرية للطلب من الواردات السعودية من أمريكا تفوق بكثير مرونة الطلب من واردات اليابان، وحيث إن مرونة الطلب السعرية ترتبط بعلاقة عكسية مع أهمية السلعة؛ لذا فإن أحد مدلولات هذه النتيجة هو أن السلع التي يتم استيرادها من الولايات المتحدة الأمريكية تتصف بأنها كمالية أكثر من السلع التي تستورد من اليابان، ويؤكد ذلك القيمة المقدرة لمعامل الدخل في دالة الطلب من الواردات السعودية من أمريكا واليابان، حيث إن ارتفاع مرونة الدخل يعتبر مؤشرا على كون السلع المستوردة كمالية، وكما توضح النتائج فإن زيادة الدخل غير النفطي

للمملكة بنسبة ١٪ تؤدي إلى زيادة الطلب من الواردات من أمريكا بنسبة ٢,٤٧٪ ومن اليابان بنسبة ١,٧٠٪.

٥ - معدلات التبادل التجاري بين المملكة ودولتي اليابان والولايات المتحدة الأمريكية تعتبر من العوامل الرئيسة المحددة للصادرات السعودية إلى هاتين الدولتين، حيث كانت إشارة هذا العامل - كما هو متوقع - بالسالب وتتمتع بمستوى معنوية مرتفع، أي أن تحسن معدل التبادل التجاري لصالح المملكة مع أي من الدولتين ينتج عنه انخفاض في طلب هذه الدول من الصادرات السعودية، ومن الواضح أن الصادرات السعودية إلى أمريكا أكثر استجابة للتغيرات في معدل التبادل التجاري منها إلى اليابان.

٦ - طلب الولايات المتحدة الأمريكية من الصادرات السعودية يرتبط بعلاقة طردية قوية مع حجم الإنتاج الصناعي في الاقتصاد الأمريكي، فزيادة الإنتاج الصناعي في الولايات المتحدة الأمريكية يترتب عليه زيادة في طلب هذه الدولة من الصادرات السعودية، أما بالنسبة لليابان فقد كانت العلاقة بين حجم الإنتاج الصناعي منها والطلب من الصادرات السعودية موجبة، ولكنها غير معنوية.

٧ - معامل كويك في معادلة الطلب من الواردات في كلا النموذجين كان معنويا وبإشارة موجبة متوقعة، مما يشير إلى أن هناك آثارا انتشارية في هذه النماذج، كما يدل على أن الطلب من الواردات في المملكة العربية السعودية من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان قد خضع لعملية تكيف جزئي، وتوضح النتائج لمقدرات معامل كويك أن متوسط فترة التباطؤ تبلغ ١,٢٢ سنة بالنسبة للواردات السعودية من الولايات المتحدة الأمريكية و٠,٧٣ للواردات السعودية من اليابان، أما مقدرات معاملات التكيف لكل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان فتوضح أن ٠,٤٥٪ من الفرق بين المستوى الأمثل والمستوى المتحقق للطلب من الواردات يتم استيفاؤه في كل سنة، بينما ٠,٥٧٪ من هذا الفرق بين المستويين الأمثل والمتحقق للطلب من الواردات اليابانية يتم استيفاؤه خلال نفس الفترة.

معادلات الدخل القومي

١ - الإشارة الجبرية لمعامل متغير الصادرات السعودية إلى الولايات المتحدة الأمريكية في معادلة دخل القطاع النفطي للمملكة كانت كما هو متوقع موجبة وتتمتع بمستوى معنوية مرتفع ، ونفس الإشارة ومستوى المعنوية أيضا تحققا لمتغير الصادرات السعودية إلى اليابان ، وتؤكد هذه النتيجة أن الصادرات السعودية إلى كل من هاتين الدولتين تعتبر محددا مهما لدخل القطاع النفطي في المملكة. أما بالنسبة لمعامل متغير الصادرات السعودية في معادلة دخل القطاع غير النفطي للمملكة فقد كان معنويا بالإشارة المتوقعة الموجبة لنموذج الولايات المتحدة الأمريكية ، مما يعني أن حصيلة الصادرات السعودية من هذه الدولة تساهم في زيادة دخل القطاع غير النفطي في المملكة ، كما أن هذا المعامل كان سالبا ، ولكنه غير معنوي في معادلة دخل القطاع غير النفطي لنموذج اليابان.

٢ - ليس هناك أي تأثير يذكر لحجم الإنفاق في الواردات السعودية من الولايات المتحدة الأمريكية على الدخل القومي الأمريكي ، وبالطبع فإن هذه النتيجة متوقعة نتيجة لكبر وضخامة حجم الاقتصاد الأمريكي وانخفاض حصة الواردات السعودية نسبة إلى إجمالي الصادرات الأمريكية. أما بالنسبة للواردات السعودية من اليابان فقد بينت النتائج أن الاقتصاد الياباني يتأثر إيجابا بحجم إنفاق المملكة على وارداتها من اليابان ، وهذا يشير إلى وجود أثر لتغذية عكسية بين الاقتصادين السعودي والياباني حيث إن زيادة الواردات اليابانية من السعودية (الصادرات السعودية إلى اليابان) تساهم في زيادة الدخل القومي للمملكة ، وبالمقابل فإن زيادة الواردات السعودية من اليابان (الصادرات اليابانية إلى السعودية) تساهم في زيادة الدخل القومي لليابان ، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذه النتيجة تتفق مع ما توصلت إليه دراسة متولي (١٩٨٨) من أن هناك أثر تغذية عكسية بين الاقتصادين السعودي والياباني ، على الرغم من أن هذا الأثر لم يكن قويا في تلك الدراسة ، وقد عزا ذلك إلى انخفاض مساهمة المملكة في السوق الياباني.

٣ - مقدرات معامل متغير الدخل غير النفطي المتباطئ في معادلة الدخل غير النفطي في النموذجين كانت موجبة وبدرجة معنوية مرتفعة لا تقل عن ٩٩٪، أما مقدرات معامل متغير الدخل النفطي المتباطئ في معادلة الدخل النفطي فقد كانت أيضا موجبة وكانت بدرجة معنوية أقل في كلا النموذجين، وتدل هذه النتائج على أهمية عملية التكيف الجزئي في هذه الدوال.

٤ - حجم الإنتاج الصناعي في الاقتصادين الأمريكي والياباني - كما هو متوقع - يرتبط بعلاقة طردية قوية مع الدخل القومي لنفس الدولة، فزيادة حجم الإنتاج الصناعي في اقتصاديات هذه الدول يترتب عليها زيادة في دخلها القومي بنسبة ٠,٥٦٪ للاقتصاد الأول وبنسبة ٠,٢٧٪ للاقتصاد الثاني.

٥ - تشير مقدرات المتغيرات الصورية الثلاثة التي تشملها الدراسة إلى أنه ليس هناك تغيرات هيكلية تذكر في سلوك دوال الدخل القومي والتجارة الخارجية خلال الفترات الزمنية الثلاث التي تشملها الدراسة باستثناء دالة الدخل غير النفطي، وبشكل عام يلاحظ عند مقارنة هذه المقدرات لنموذجي أهم شريكين تجاريين أن نفس المعاملات تختلف في الإشارات ومستوى المعنوية من دولة إلى أخرى، وحيث إن هذه المتغيرات الصورية - كما أشرنا سابق - الهدف منها بيان أثر المتغيرات الأخرى التي لم يتم إدخالها في النموذج؛ لذا فإننا نستنتج من هذه النتائج أن متغيرات النموذج تعكس لنا بشكل أو بآخر معظم - إن لم يكن جميع - العوامل المؤثرة في تحليل الانحدار للنماذج المتبناة، كما أنه ليس هناك عوامل أخرى مؤثرة لها علاقة بالمتغير الزمني تم إهمالها.

خلاصة البحث وأهم النتائج

أظهرت البيانات الإحصائية لقطاع التجارة الخارجية للمملكة العربية السعودية أن الشريك التجاري الأول للمملكة في حجم التبادل التجاري هو اليابان وذلك خلال عشرين عاما متتالية (١٩٦٨-١٩٨٧)، يليها في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية حيث

حققت المركز الثاني في حجم التبادل التجاري مع المملكة خلال نفس الفترة، أما بالنسبة للفترة التي تليها (١٩٨٨-١٩٩٧) فقد ظهرت الولايات المتحدة الأمريكية في المركز الأول كأهم شريك تجاري للمملكة تليها في ذلك مباشرة اليابان، وبناء عليه أمكن القول إن أهم شريكين تجاريين للمملكة خلال الثلاثين عاما الماضية هما الولايات المتحدة الأمريكية واليابان. كذلك تشير البيانات الإحصائية لتجارة المملكة الخارجية إلى أن هناك ثلاث دول صناعية متقدمة أخرى هي: فرنسا وإيطاليا وبريطانيا تختلف في أهميتها النسبية لحجم التبادل التجاري مع المملكة من سنة إلى أخرى خلال الثلاثين عاما الماضية.

ونظرا للأهمية الكبيرة التي تحظى بها اقتصاديات هذه الدول الصناعية المتقدمة في الاقتصاد السعودي، ولأهمية الاقتصاد السعودي بالنسبة لاقتصاديات هذه الدول التي تعتمد على النفط بشكل كبير، فقد تم في هذه الدراسة تحليل العلاقات التجارية التبادلية بين المملكة واقتصاديات هذه الدول بهدف التعرف على طبيعة التداخل الاقتصادي ودرجة الاعتماد المتبادل فيما بينها، وعلى وجه التحديد فقد هدفت الدراسة إلى ما يلي:

١ - بيان الأداء الاقتصادي وحجم النمو لقطاع التجارة الخارجية للمملكة مع أهم خمسة شركاء تجاريين بشكل عام، ومع أهم شريكين تجاريين بشكل خاص.

٢ - بناء واختبار نموذج معادلات آنية للتجارة الخارجية في المملكة يتم من خلاله تحليل العلاقات التبادلية بين الاقتصاد السعودي وأهم شريكين تجاريين تم تحديدهما (الولايات المتحدة الأمريكية واليابان).

اعتمدت هذه الدراسة في بياناتها على التقرير السنوي (١٩٩٨) لمؤسسة النقد العربي السعودي (SAMA)، وعدد من منشورات صندوق النقد الدولي (IMF) مثل التقارير السنوية لاتجاهات التجارة الخارجية (DOTS) وتقرير الإحصائيات المالية العالمية (IFS) لعام ١٩٩٨، وتم تقدير نموذج المعادلات الآنية المتبنى في الدراسة باستخدام طريقة المربعات الصغرى ذات المراحل الثلاث (3SLS) التي تتميز بكفاءة عالية في مقدراتها.

وقد توصلت هذه الدراسة التحليلية في جانبيها النظري والتطبيقي إلى العديد من النتائج المهمة، نذكر منها ما يلي:

١ - معدل إنفاق المملكة على الواردات خلال مختلف السنوات يفوق معدل إنفاق أي من شركائها التجاريين على الواردات، وقد كان لهذه النتيجة ما يبررها حيث إن اقتصاديات تلك الدول تعتبر متقدمة ولديها قاعدة صناعية قوية، بينما المملكة دولة نامية ذات قاعدة صناعية حديثة، وتجدر الإشارة إلى أنه على الرغم من ارتفاع قيم مؤشر نسبة الإنفاق على الواردات إلى حصيلة الصادرات في الاقتصاد السعودي، إلا أن الميزان التجاري السعودي قد حقق فائضا خلال مختلف سنوات الدراسة، وقد بلغ هذا الفائض أعلى قيمة له في عام ١٩٨٠ وهي ٧١,٨ مليار ريال، وأدنى قيمة هي ٣,٨ مليار ريال في عام ١٩٨٥، أما في عام ١٩٩٥ فقد بلغ الفائض ٢٤ مليار ريال.

٢ - الاقتصاد السعودي يعتبر اقتصادا مفتوحا للتجارة الخارجية أكثر من اقتصاديات الدول الخمس محل الدراسة (أمريكا واليابان وفرنسا وإيطاليا وبريطانيا)، ويدعم ذلك ارتفاع قيم كل من الميل الحدي للاستيراد ومرونة الطلب الدخلية من الواردات في الاقتصاد السعودي مقارنة باقتصاديات هذه الدول.

٣ - معدلات النمو في طلب الدول الأخرى من الصادرات السعودية لا تساير معدلات النمو في طلب المملكة من صادرات الدول الأخرى، حيث اتضح أن معدل النمو العام للواردات السعودية بالأسعار الثابتة يبلغ تقريبا ضعف معدل النمو في حجم التبادل التجاري للمملكة، كما أن معدل النمو العام للصادرات السعودية بالأسعار الثابتة يبلغ تقريبا نصف معدل النمو في حجم التبادل التجاري.

٤ - معدلات النمو للطلب من الواردات السعودية من أهم خمسة شركاء تجاريين كانت متقاربة جدا، سواء كان ذلك بالأسعار الجارية أو الثابتة، أما معدلات النمو للطلب من الصادرات السعودية فقد تفاوتت بشكل كبير، وقد تحقق أعلى معدل نمو للطلب من صادرات المملكة لأمريكا وأدناها لبريطانيا حيث كان معدل نمو طلب هذه الدولة من صادرات المملكة بالسالب؛ وذلك للتذبذب والتراجع الكبير في طلب بريطانيا من الصادرات السعودية في السنوات الأخيرة.

٥ - أعلى معدل للتبادل التجاري بين المملكة وأي دولة أخرى في العالم تحقق لدولة اليابان وذلك على امتداد عشرين عاما متتالية (١٩٦٨-١٩٨٧)، أما خلال السنوات التي تليها (١٩٨٨-١٩٩٦)، فقد تحقق أعلى معدل للتبادل التجاري بين المملكة ودول العالم الأخرى للولايات المتحدة الأمريكية، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الاقتصاد السعودي خلال السنوات الأخيرة أصبح أقل اعتمادا على اقتصاديات كل من اليابان وفرنسا وإيطاليا مقارنة بما كان عليه خلال عقدي السبعينيات والثمانينيات، وفي المقابل أصبح اقتصاد المملكة أكثر اعتمادا على الاقتصاد الأمريكي.

٦ - المكاسب المتحققة من التجارة الدولية بين المملكة وبريطانيا اتجهت لصالح الأخيرة بشكل ملحوظ، حيث إن حصة بريطانيا في إجمالي الصادرات السعودية تقل بكثير عن حصتها في إجمالي الواردات السعودية خلال السنوات العشر الأخيرة، ويدعم هذه النتيجة كون الميزان التجاري للمملكة مع بريطانيا في حالة عجز مستمر منذ عام ١٩٨٥.

٧ - هناك علاقات تبادلية بين الطلب من الواردات والصادرات السعودية مع اليابان، وهذا يشير إلى وجود أثر لتغذية عكسية للواردات السعودية من اليابان على الواردات اليابانية من السعودية. كما أن زيادة الصادرات السعودية إلى الولايات المتحدة الأمريكية يترتب عليها زيادة في الواردات السعودية منها، أما الواردات السعودية من الولايات المتحدة الأمريكية فلم يكن لها دور فعال في تحديد وارداتها من المملكة.

٨ - المعدلات المرتفعة من الواردات السعودية من اليابان وأمريكا تمثل حافزا لكلتا الدولتين على زيادة وارداتها من المملكة، أما المعدلات المرتفعة من الصادرات السعودية لكل من اليابان وأمريكا فإنها تمثل حافزا لزيادة الواردات السعودية من أمريكا فقط.

٩ - دخل القطاع غير النفطي في المملكة يعتبر عاملا محددا رئيسا للإنفاق على الواردات السعودية من دولتي الولايات المتحدة الأمريكية واليابان، وقد كانت مرونة

الطلب الدخلية للواردات السعودية من هاتين الدولتين أكبر من الواحد صحيح مما يدل على أن الطلب مرن، وهذا مؤشر على أن الاقتصاد السعودي من جهة موجه نحو الاستيراد ويعتمد على قطاع التجارة الخارجية بشكل كبير، ومن جهة أخرى أن الطاقة الإنتاجية لهذا الاقتصاد ما زالت ضعيفة.

١٠ - تحسن معدلات التبادل التجاري لصالح المملكة مع أي من الشريكين التجاريين ترتب عليه انخفاض في طلب هذه الدول من الصادرات السعودية، وقد كانت الصادرات السعودية إلى أمريكا أكثر استجابة للتغيرات في معدل التبادل التجاري منها إلى اليابان، أما بالنسبة لأسعار الواردات من أمريكا واليابان فقد اتضح أنها ترتبط بعلاقة عكسية بطلب المملكة عليها، وكانت المرونة السعرية للطلب من الواردات السعودية من أمريكا أيضا تفوق بكثير مرونة الطلب السعرية من واردات اليابان.

١١ - الطلب من الواردات السعودية من دولتي الولايات المتحدة الأمريكية واليابان خضع لعملية تكيف جزئي، وبينت مقدرات معاملات التكيف أن الفرق بين المستويين الأمثل والمتحقق للطلب من الواردات في كل سنة يتم استيفاؤه بنسبة ٠,٤٥٪ بالنسبة لأمريكا، وبنسبة ٠,٥٧٪ بالنسبة لليابان.

١٢ - حصيلة الصادرات السعودية إلى كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان تعتبر محددا مهما لدخل القطاع النفطي في المملكة، كما اتضح أن حصيلة الصادرات السعودية من الولايات المتحدة الأمريكية تساهم في زيادة دخل القطاع غير النفطي للمملكة.

١٣ - إنفاق المملكة العربية السعودية على الواردات من الولايات المتحدة الأمريكية لم يكن مؤثرا في الدخل القومي الأمريكي، والعكس صحيح بالنسبة للاقتصاد الياباني، وهذه النتيجة كانت متوقعة نظرا لكبر حجم الاقتصاد الأمريكي وضخامته مقارنة بالاقتصاد الياباني.

١٤ - قوة العلاقات التجارية التبادلية بين الاقتصاديين السعودي والياباني، حيث اتضح أن هناك أثر تغذية عكسية بين هذين الاقتصادين، فزيادة الواردات اليابانية

من السعودية تساهم في زيادة الدخل القومي للمملكة ، كما أن زيادة الواردات السعودية من اليابان تساهم في زيادة الدخل القومي لليابان.

١٥ - أخيرا فقد أشارت المتغيرات الصورية إلى أنه لم يكن هناك تغيرات هيكلية تذكر في سلوك متغيرات التجارة الخارجية للمملكة مع الولايات المتحدة الأمريكية واليابان خلال مختلف سنوات الدراسة ، كما بينت أن المتغيرات الاقتصادية التي يشملها النموذج تعكس معظم - إن لم يكن جميع - العوامل المؤثرة في تحليل الانحدار ، وأنه ليس هناك عوامل لها علاقة بالمتغير الزمني قد تم إهمالها.

الهوامش

[١] يمكن التحقق من هذه النتيجة ببساطة بتطبيق المعادلة التالية :

$$\frac{X_j^d}{X^d} + \frac{M_j^d}{M^d} \neq \frac{X_j^d + M_j^d}{X^d + M^d}$$

حيث :

X_j^d = طلب الدولة (j) من الصادرات السعودية.

M_j^d = طلب المملكة من واردات الدولة (j).

X^d = إجمالي الطلب من الصادرات السعودية.

M^d = إجمالي طلب المملكة من الواردات.

[٢] تم حساب معدلات النمو باستخدام معادلة الانحدار التالية :

$$\ln Z_t = c + rt$$

حيث :

z_t = متغير التجارة الخارجية في الفترة الزمنية (t).

c = ثابت الانحدار.

r = معامل الانحدار ويمثل معدل النمو.

[٣] تم حساب الميل الحدي للاستيراد (b) للمملكة العربية السعودية وأهم الشركاء التجاريين بالأسعار الثابتة باستخدام العلاقة (M = a + bY) أما مرونة الطلب الدخلية من الواردات لكل دولة فقد تم حسابها بالأسعار الثابتة باستخدام العلاقة (ln M= a + b ln Y).

[٤] انظر (Goldstein and Khan, P. 1072, 1988).

[٥] هناك العديد من المشكلات القياسية الأخرى التي يجب أخذها بعين الاعتبار عند تقدير الدوال الاقتصادية مثل: الجوانب الحركية، وفترات الإبطاء في المتغيرات المختلفة (Dynamics and Lags)، والجوانب التجميعية (Aggregation) والاستقرارية في العلاقات عبر الزمن (Stability over time)، ولمزيد من التفاصيل، انظر: (Goldstein and Khan, P. 1065).

[٦] من هذه الدراسات (Metwally 1987, 1988) و(Metwally and Daghistani 1987) و(Asseery and Perdikis1993).

[٧] أوضح (Greene, 1997) أن نماذج المعادلات الآنية التي تنطوي على العديد من المتغيرات الخارجية (Predetermined Variables) تحقق الشرطين الضروري والكافي تلقائيا، وكل ما يجب عمله هو التحقق من الشرط الأول فقط.

[٨] يطلق على طريقة التقدير الأولى اسم طريقة المعلومات الشاملة (Full-Information method)، أما طريقة التقدير الثانية فيطلق عليها اسم طريقة المعلومات المحدودة (Limited- Information method).

[٩] هناك طرق تقدير أخرى مقترحة تقوم على الجمع بين طريقة المربعات الصغرى ذات المرحلتين (2SLS) وطريقة (SUR) أو طريقة (3SLS) و(SUR) ويتم ذلك حسب طبيعة النموذج المستخدم، لمزيد من التفاصيل، انظر (Aldakhil, 1998).

[١٠] إن تعديل نموذج الدراسة يمثل إحدى الطرق المباشرة للتخلص من مشكلة الارتباط الذاتي بحيث يتضمن متغيرات تابعة وأخرى مستقلة بفترات إبطاء، حيث إن النماذج التي تتضمن فترات إبطاء لمتغيرات مختلفة من غير المحتمل أن

تعاني من مشكلة الارتبـاط الذاتـي ، وبشـكل عـام فإنـه ليـس هنـاك طريقـة تقديـر تضمن بشكل كامل إزالة الارتبـاط الذاتـي بـين حـدود الخطـأ ، وذلـك لأن طبيعـة الارتباط الذاتي وسببه ما زالا غير معروفين (Ramanathan, P. 438).

[١١] نظريا هناك العديد من الطرق لاختبار النماذج القياسية للتحقق من هذه المشكلة ، ومـن هـذه الطـرق اختبـار ديربـن واتسـون (DW) ، واختبـار (Q) ، وأخـيرا اختبـار Breusch-Godfery LM. أما الاختبار الأول فيقتصـر علـى اختبـار الارتبـاط الذاتـي مـن الدرجـة الأولى AR (1) ، ويعتبر غير صـالح في حالـة وجـود متغـيرات تابعـة بفترات إبطاء ضمن المتغيرات الخارجية (الطرف الأيمن مـن معـادلات النمـوذج) ، وبالنسبة لاختبار Q فإنـه مبـني علـى توضيـح الارتبـاط الذاتـي والارتبـاط الجزئـي لحدود الخطأ المختلفة بيانيا ، ويقدم هذا الاختبار إحصائية لكل فـترة إبطـاء تعـرف باسـم إحصائيـة Q ، وأمـا اختبـار LM فإنـه يتمـيز بعموميتـه ، حيـث يطبـق هـذا الاختبار لمعرفة ما إذا كان هناك ارتباط ذاتي من الدرجة الأولى فما فوق في حدود الخطأ ، كما يمكن استخدامه في حالـة وجـود متغـيرات تابعـة بفـترات إبطـاء ضمـن متغيرات النموذج ، ولهذا السبب فإنه عادة ينصح بتطبيق هذا الاختبار دون غيره.

[١٢] نظرا لكون بيانات الدراسة سنوية ، فقـد كـان مـن المناسـب اسـتخدام فـترة إبطـاء واحدة AR (1) لاختبار الارتباط الذاتي وتصحيحه : (Bentzen and Engsted, 1993).

[١٣] إن اسـتخدامنا لقيمـة وحـدة الصـادرات للدولـة الـتي يتـم الاسـتيراد منـها كمؤشـر تقريبي لأسعار الواردات السعودية من تلك الدولة سيترتب عليه أن القيمـة فـوب (F.O.B.) للسلعة يساوي القيمة (C.I.F) لنفس السلعة ، أي أنه لن يكون هنـاك أثـر للرسوم الجمركية ورسوم الشحن.

المصادر العربية

خالد بن إبراهيم الدخيل. (٢٠٠٠). "دراسة تحليلية قياسية للطلب من الواردات والصادرات السعودية خلال ثلاثين عاما: ١٩٦٨-١٩٩٧"، *مجلة الإدارة العامة*، معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد الرابع، مجلد ٣٩، شوال ١٤٢٠هـ.

خالد بن إبراهيم الدخيل، خالد بن جريد الجريد. (٢٠٠٠). "اختبار التغيرات الهيكلية في سلوك عناصر الإنفاق الكلي في الاقتصاد السعودي". *مجلة الإدارة العامة*، معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد الثاني، مجلد ٤٠، ربيع الآخر ١٤٢١هـ.

مؤسسة النقد العربي السعودي. (١٩٩٨). *التقرير السنوي الرابع والثلاثون ١٤١٩هـ/١٩٩٨م*. الإدارة العامة للأبحاث الاقتصادية والإحصاء.

المصادر الأجنبية

Aldakhil, Khalid. (1998). "A Method for Estimating Simultaneous Equations Models with Time-Series and Cross-Section Data." *Journal of King Saud University, Administrative Sciences*. Vol. 10, No 1, PP 13-28.

Asseery, A; and Perdikis, N. (1993). "The Interdependence Between The Economies of The Gulf Co-operation Council and The Industrial Countries." *The Scandinavian Journal of Development Alternatives*. Vol. XII, No 4, PP 112-120.

Bentzen, J; and Engsted, T. (1993). "Short-and Long run Elasticities in Energy Demand: A Cointegration Approach." *Energy Economics*. PP. 9-16, January.

Goldstein, M; and Khan, M. (1988). "Income and Price Effects in Foreign Trade." *Handbook of International Economics*. Vol. II. Edited by Ronald Jones and Peter Kenen.

Greene, William. (1997). "*Econometric Analysis*." 3rd edition, New York: Macmillan Company.

International Monetary Fund. (1968-1997). *Direction of Trade Statistics, different issues, IMF*.

International Monetary Fund. (1998). *International Financial Statistics, Year book, IMF*.

Metwally, M; and Daghistani A. (1987). "The Interaction Between the Economies of The Member States of The Gulf Co-Operation Council and The Industrialized Economies." *The Indian Economic Journal.* Vol. 34, PP 51-59.

Metwally, M. (1988). "Trade Relationship between Saudi Arabia and Japan." *Journal of King Saud University, Administrative Sciences*. Vol. 13, No 1. PP 3-16.

Ramanathan, Ramu. (1998). "*Introductory Econometrics with Applications*." The Dryden Press, fourth edition.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ٢٠١-٢٤٢، (١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م).

تطور التنظيمات والمؤسسات الحكومية في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام

د. هاني بن يوسف خاشقجي
أستاذ الإدارة العامة المشارك، قسم الإدارة العامة
كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود
الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. يهدف البحث إلى إلقاء الضوء على نشأة المؤسسات والتشريعات الحكومية وتطورها خلال المائة عام الماضية. لذلك تم تقسيم البحث إلى ثلاثة أجزاء رئيسية، يتناول الجزء الأول نشأة الإدارة الحكومية وتطورها خلال أربع مراحل، تتضمن المرحلة الأولى وصفاً للإدارة الحكومية قبل توحيد المملكة. وتستعرض المرحلة الثانية وصف الإدارة الحكومية وتحليلها بعد تأسيس الملكة، وإنشاء مجلس الوزراء. أما المرحلة الثالثة فتستعرض التنظيم الإداري للدولة منذ تأسيس مجلس الوزراء وحتى عام ١٤٠٢هـ. وتستعرض المرحلة الرابعة عملية تطور الإدارة وتمكنها في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبد العزيز. ويتناول الجزء الثاني من البحث التطور التشريعي، حيث يستعرض النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المناطق.

ويتناول الجزء الثالث والأخير من البحث التطور التنظيمي لأجهزة الدولة ومؤسساتها، ويشتمل على الوزارات والأجهزة المركزية المتخصصة، والمؤسسات والمشاريع العامة والإدارة المحلية.

مقدمـــة

يعكس الاهتمام بالإدارة العامة اهتماماً بتنظيم حياة الفرد والأسرة في العصر الحديث ، فنشأة المواطن وتربيته ، وتوفير غذائه ومسكنه وكسائه ، والعناية بصحته وتعليمه .. هي أولويات وليدة نشاط مخطط وعمل دؤوب من مسؤولين وعاملين بأجهزة الدولة المختلفة على اختلاف تخصصاتهم ومستوياتهم وتنوع مسؤولياتهم وواجباتهم، يسودهم الشعور بالمسؤولية العامة، ويربط بينهم الحرص والالتزام بتقديم المزيد من الخدمات وإشباع العديد

من الحاجات والرغبات لأعداد متزايدة من المواطنين والوافدين. من أجل توفير الحياة الكريمة والعيش الرغيد للمواطن وتنميته فكريا وثقافيا وتطوير مستواه اقتصادياً واجتماعياً.

وعندما تكون الدولة شاسعة المساحة ، مترامية الأطراف ، متنوعة التضاريس ، غنية بالموارد الطبيعية والاقتصادية ، ذات نمو سكاني متزايد كالمملكة العربية السعودية ، فإن تنظيمها الإداري بتشريعاته وسياساته ومؤسساته لا بد وأن ينمو ويتطور ويتوسع ويتعقد تبعا لحجم وكثافة ونوعية الخدمات التي تلتزم الدولة بتوفيرها للمواطنين والوافدين.

لقد أدى اكتشاف البترول والغاز والمعادن المختلفة إلى توفير الموارد المالية التي مكّنت الدولة من بناء واستكمال وتشغيل مؤسساتها وأجهزتها الإدارية بكفاءة وفعالية ، كما أن التطور الاقتصادي والاستقرار السياسي والتجانس الاجتماعي الذي شهدته وتشهده المملكة منذ تأسيسها هيأ المناخ الملائم لنمو وتطور إدارة حديثة تلعب دوراً فاعلاً ومؤثراً في عملية البناء والتنمية في شتى المجالات والقطاعات.

إن اهتمام الدولة بتطوير مؤسساتها وتنظيماتها منذ تأسيس هذا الكيان الكبير وحتى الوقت الحاضر يعكس بشكل واضح التزام قيادة هذا الوطن وحرصها على تنظيم وتطوير حياة الفرد والأسرة والمجتمع وتوفير المستلزمات الأساسية والكمالية لأبناء الوطن ، ولا شك في أن هناك دوراً حيوياً وفعّالاً تضطلع به حكومة هذا البلد من عهد المغفور له الملك عبد العزيز حتى عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبد العزيز ؛ لتطوير المؤسسات الحكومية وتنظيمها بشكل يمكنها من القيام بواجباتها وأنشطتها في كافة المجالات من خلال تنظيم إداري يمتاز بالفعالية والجدارة والكفاءة ويرتكز على النظم والأساليب والمبادئ الإدارية الحديثة .

وسوف يستعرض هذا المؤلف مراحل تطور التنظيمات الإدارية في المملكة ابتداءً من مرحلة ما قبل التأسيس ، مروراً بمرحلة البناء والتأسيس ، وانتهاءً بمرحلة النضج والانطلاق ؛ ليكون هذا البحث شاهداً على ما تحقق من تطوير إداري وتنمية إدارية في المملكة العربية السعودية إلى جانب ما تحقق من تنمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

نشأة الإدارة الحكومية وتطورها

مرت عملية تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية بمراحل متعددة يمكن استعراضها على النحو التالي :

المرحلة الأولى : التنظيم الإداري قبل توحيد المملكة عام ١٣٥١هـ (١٣١٩-١٣٥١هـ)

من الصعب تصور أي شكل من أشكال التنظيم الإداري الحديث قبل توحيد مناطق البلاد تحت مظلة المملكة العربية السعودية ، إذ تباينت أجهزة الحكم وأساليب الإدارة من منطقة لأخرى تبعا لظروف كل منطقة وتاريخها ، وكانت شؤون الإمارة تدار من قبل الإمام أو الأمير بشكل شخصي بمعاونة رجاله ، وكانت القضايا الشرعية تحت إشراف قضاة يعينهم ويعزلهم الأمير (الإمام) .

كانت الإدارة في نجد والأحساء وعسير مثالاً للإدارة القبلية ، فكل منطقة من المناطق الثلاث تحكم عن طريق أمير القبيلة (المدينة) يتبعه أمراء في المدن التابعة لمدينته ، أما الحجاز فقد كان وضعها التاريخي والجغرافي مختلفاً عن بقية المناطق الثلاث الأخرى ، فتوافد قوافل الحجاج سنويا وحكم الأشراف أدى إلى نشوء بعض الإدارات البسيطة التي لم تكن معروفة في المناطق الأخرى ، فكانت هناك إدارات للأوقاف والحج والحجر الصحي ، كما شكلت أيام حكم الأشراف بعض المجالس الأهلية في مكة المكرمة والمدينة المنورة وجدة ، وهي مجالس محلية تتألف من الأعيان والوجهاء الذين أشرفوا على الشؤون المحلية في تلك المدن .

ويلاحظ في هذه المرحلة انعدام الإدارة المركزية وتفشي حالة الفوضى والاضطراب وعدم استتباب الأمن التي سادت كافة المناطق حتى استطاع المغفور له الملك عبد العزيز إخضاعها لنفوذه وطيها جميعاً تحت راية التوحيد حيث توحدت تحت مسمى المملكة العربية السعودية عام ١٣٥١هـ .

المرحلة الثانية : التنظيم الإداري بعد توحيد المملكة وتأسيسها عام ١٣٥١هـ وحتى تأسيس مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ

بعد توحيد المملكة العربية السعودية عام ١٣٥١هـ وجّه المغفور له الملك عبد العزيز جهوده -بادئ ذي بدء- إلى الاهتمام بالشؤون الأمنية والعسكرية والخارجية وترسيخ دعائم

الدولة . لذلك لم يقم الملك عبد العزيز -رحمه الله- خلال هذه المرحلة بإجراء أي تغييرات جوهرية في مجال الإدارة والتنظيم ، فقد أبقى الأوضاع الداخلية المحلية في كافة المناطق على ما كانت عليه تقديراً منه للظروف المحلية والتركيبة القبلية والنفوذ العشائري ، كما أن أي تغييرات إدارية أو تنظيمية في تلك المرحلة كانت تتطلب إمكانات مالية وكوادر بشرية لم تكن متوافرة لدى الدولة آنذاك . وعلى مستوى كل منطقة برز ثلاثة مسؤولين هم :

١ - **الأمير** : وهو الحاكم الإداري للمنطقة أو المدينة والقرى المحيطة بها . ويعتبر الأمير المسؤول الإداري الأول في منطقته أو مدينته ، وهو يمثل الملك ويعتبر مسؤولاً عن حفظ الأمن في منطقته أو المدينة ، وتنفيذ الأوامر الشرعية ، والمساعدة على جباية الزكاة ، ويساعد الأمير مجموعة من الأتباع يسمون (الخويا) .

٢ - **القاضي** : وهو المسؤول عن القضاء والجوانب الدينية ، ويفصل القاضي في القضايا والمسائل المحالة إليه من الأمير ، أو التي تعرض عليه من الأهالي مباشرة ، وتعتبر قرارات القضاة نهائية نافذة ، كما يصدر القاضي الفتاوى الشرعية ويبرم عقود النكاح .

٣ - **مأمور بيت المال** : وهو المسؤول المالي في المدينة أو المنطقة ، ويعاون الأمير في الجوانب المالية ، كجمع الزكاة الشرعية ، وتوزيع مخصصات الدولة السنوية لرؤساء القبائل وموظفي الدولة .

ويمكن استعراض الأوضاع التنظيمية السائدة في بعض المناطق الرئيسة للمملكة خلال هذه المرحلة فيما يلي :

إقليم نجد

تولى الأمير سعود بن عبد العزيز (ولي العهد آنذاك) الحكم في إقليم نجد ، وكانت العاصمة هي الرياض وإليها يرجع جميع أمراء مدن وقرى نجد ، وكان الأمير سعود هو الحاكم الإداري للإقليم ، ممثلاً للملك والمسؤول الأول عن تصريف جميع الشؤون الداخلية ، ويرتبط به القضاة ومأمورو بيت المال ، وكان للأمير ديوان يتولى استلام وإرسال جميع المعاملات الواردة والصادرة إلى الأمير ومنه .

إقليم الحجاز

كان لإقليم الحجاز أوضاع وظروف خاصة ، مما جعله يختلف عن إقليمي نجد والأحساء ، الأمر الذي دعا الملك عبد العزيز إلى إبقاء الأوضاع كما هي عليه في هذا الإقليم فاستمرت بعض الدوائر مثل الصحة والبلدية والأوقاف والقضاء والمجالس الأهلية تباشر اختصاصاتها ، واستمرت هذه الأوضاع في الحجاز إلى أن تولى الأمير فيصل حكم إقليم الحجاز إضافة إلى تعيينه نائباً عاماً للملك في هذا الإقليم.

أسلوب الإدارة والتنظيم

من الصعوبة بمكان الحديث عن أساليب محددة وواضحة للحكم والإدارة خلال هذه الفترة ، حيث لم يوجد أي شكل من أشكال التنظيم الإداري الموحد إضافة إلى عدم وجود ذلك النشاط الحكومي الواسع باستثناء الأنشطة الأمنية والعسكرية التي تقتضيها ظروف هذه المرحلة وطبيعتها، الأمر الذي يفرض تعقيدات في أسلوب الإدارة وطريقة الحكم .

ويمكن إبراز سمات هذه الفترة على النحو التالي :

١ - تميزت التنظيمات الإدارية والمالية بأسلوب الإدارة الشخصية حيث تولى حكام الأقاليم (أمراء المناطق) تسيير الشؤون الإدارية والمالية باجتهاداتهم الشخصية في ظل غياب التشريعات واللوائح التي تنظم وتسير الأعمال الإدارية .

٢ - اتباع اللامركزية الإدارية كأسلوب في العلاقات بين الإدارة المركزية في الرياض والإدارات الإقليمية ، حيث فوّض أمراء المناطق بسلطات واسعة في مجال الإدارة المحلية.

٣ - اتباع المركزية في إدارة الشؤون الخارجية والسياسية والعسكرية ، حيث احتفظ الملك بسلطات شبه مطلقة في توجيه السياسة الخارجية والعسكرية للبلاد.

٤ - تطور أساليب الإدارة المالية ، فصدرت أول ميزانية عامة للمملكة عام ١٣٦٧-١٣٦٨هـ ، حيث تم تبويب إيرادات الدولة ومصروفاتها في وثيقة واحدة.

الهيئة التأسيسية والتعليمات الأساسية

خلال هذه المرحلة وتحديداً عام ١٣٤٤هـ شكل الملك عبد العزيز " هيئة تأسيسية استشارية " مكوّنة من ثمانية أعضاء جرى انتخابهم بالاقتراع السري، ثم أضاف لها الملك

خمسة أعضاء آخرين وعين لهم رئيساً ، وأنيط بالهيئة وضع تشكيلات وتنظيمات مركزية للدولة ، وبعد موافقة الملك عبد العزيز على توصيات الهيئة الاستشارية في شهر صفر ١٣٤٥هـ أصبحت توصيات الهيئة بمثابة المبادئ الأساسية لتنظيم أجهزة ومؤسسات الدولة وأصبحت التعليمات الأساسية المنهاج الذي سارت عليه الحكومة في اتجاه البناء التنظيمي والتكامل الإداري والسياسي للدولة. وقد تضمنت التعليمات الأساسية ما يلي :

١ - توضيح وتحديد السلطة العليا في الدولة حيث تتركز في يد الملك الذي يستنير في حكمه بأحكام الشريعة الإسلامية وسنة الرسول صلى الله عليه وسلّم ، كما حددت التعليمات الأساسية مهمات النائب العام الذي يتولى رئاسة السلطة التنفيذية والإشراف على كافة الأجهزة والمؤسسات الحكومية ، ويقوم الملك بتعيين النائب العام.

٢ - تحديد السلطة التنظيمية الاستشارية للدولة وتمثل ذلك في إنشاء مجلس الشورى لعام ١٣٤٧هـ الذي أنيطت به مهمة سن القوانين ووضع الأنظمة وإصدار التشريعات .

٣ - إنشاء بعض الأجهزة التنفيذية في شكل مديريات أولاً ثم تحولت إلى وكالات ثم إلى وزارات فيما بعد ، ومن هذه الأجهزة التنفيذية مديرية الشؤون العسكرية ومديرية الشؤون الخارجية ، ومديرية المعارف ، ومديرية الأمن العام، ومديرية شؤون الحج .

٤ - إنشاء أجهزة مركزية متخصصة مثل ديوان المحاسبة وديوان المأمورين ، والمفتشية العامة .

٥ - إنشاء الأجهزة المحلية المتمثلة في أجهزة الإمارات والبلديات والمجالس البلدية والإدارية .

ومن خلال ما تقدم يمكن القول إن " التعليمات الأساسية " كانت تشكل اللبنة الأولى والقاعدة الأساسية التي بنيت عليها لاحقًا هياكل ومؤسسات ونظم الدولة السعودية الحديثة.

إن عملية تشكيل أجهزة الدولة في هذه الفترة لم تكن تعني قيام تلك الأجهزة بممارسة كافة الأنشطة والوظائف المتصلة باختصاصاتها، بل يمكن القول بأن أنشطتها اقتصرت على أعمال ووظائف بسيطة ومحددة في ظل الإمكانيات المالية والبشرية المتوافرة في تلك الفترة . ولم تكن التعليمات الأساسية في هذه المرحلة سوى البداية السليمة لنشاط تنظيمي وتطور إداري شهدته مؤسسات الدولة وتنظيماتها في مراحل لاحقة .

المرحلة الثالثة : التنظيم الإداري منذ تأسيس مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ

تتميز هذه الفترة بإحلال النظام الإداري الموحّد محل النظام الإداري المتعدد بتعدد أقاليم الدولة . وتمثل ذلك التوحيد بتأسيس مجلس الوزراء في ١/ ١٣٧٣هـ وإلغاء مجلس الوكلاء والنيابة العامة وتحويله إلى ديوان لمجلس الوزراء . وفي عام ١٣٧٧هـ أعيد تنظيم مجلس الوزراء بصورة أشمل وأكثر تفصيلاً واعتبر نظام مجلس الوزراء الصادر في عام ١٣٧٧هـ بمثابة النظام الأساسي للدولة والإطار العام الذي حدّد السلطات التنفيذية والتنظيمية والإدارية في تلك الفترة .

التطور التنظيمي خلال المرحلة الثالثة

أدى التزايد في عدد الوزارات وتنامي أنشطتها ووظائفها إلى الحاجة لتطوير تنظيم يحقق الإشراف والمتابعة والتنسيق بين أعمال الوزارات في هذه الفترة، وتحقق ذلك بصدور المرسوم الملكي في ١/ ٢/ ١٣٧٣هـ بتشكيل مجلس الوزراء ، وقد نص المرسوم الملكي على تشكيل مجلس الوزراء من جميع الوزراء المكلفين بإرادة ملكية في إدارة شؤون الوزارات برئاسة ولي العهد ، وينعقد المجلس مرة في الشهر أو أكثر بناءً على دعوة من رئيسه للبحث في جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية ، ويتخذ قراراته بشأنها بالإجماع أو الأكثرية حيث يرفعها إلى الملك للتصديق عليها .

وفي شهر رجب من نفس العام أعيد تنظيم مجلس الوزراء بصورة أشمل وأكثر تفصيلاً ، حيث تم تشكيل المجلس وبيان اختصاصاته واجتماعاته ، واختصاصات رئيسه ، والشعب التابعة له ، وخوّل المجلس الإشراف الكامل على شؤون الدولة ورسم سياساتها الداخلية والخارجية .

وفي عام ١٣٧٧هـ صدر نظام مجلس الوزراء الذي يعتبر النظام الأساسي للمملكة ؛ نظراً لأن القواعد التي جاء بها تماثل في طبيعتها القواعد الدستورية التي تتضمنها الدساتير المكتوبة أو العرفية [1] .

وخلال هذه المرحلة توفي الملك فيصل وتولى الملك خالد -يرحمهما الله- مقاليد الحكم عام ١٣٩٥هـ حيث جرى تشكيل وزاري ارتفع به عدد الوزارات من (١٤) وزارة إلى (٢٠) وزارة .

ويمكن إبراز التطور الإداري والتنظيمي خلال هذه المرحلة فيما يلي :

١ - تزايد عدد الوزارات من ثماني وزارات عام ١٣٧٣هـ إلى أربع عشرة وزارة عام ١٣٩١هـ ثم إلى عشرين وزارة عام ١٣٩٥هـ .

٢ - تزايد عدد المؤسسات العامة من مؤسسة واحدة عام ١٣٨١هـ (مؤسسة النقد العربي السعودي) إلى عشر مؤسسات بنهاية عام ١٣٨٥هـ ، ثم ارتفع عددها إلى (١٤) مؤسسة بنهاية عام ١٣٩١هـ ، ثم إلى ما يزيد عن ثلاثين مؤسسة عامة في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبد العزيز .

٣ - إنشاء المزيد من المجالس واللجان العليا المتخصصة .

٤ - التوسع في إنشاء الشركات العامة .

٥ - استكمال الأجهزة الإدارية ذات الطابع المركزي ، مثل ديوان المراقبة العامة وديوان الموظفين العام وديوان المظالم ... إلخ .

٦ - استكمال إنشاء الأجهزة الرئاسية ذات الطابع الخاص ، ومنها الرئاسة العامة للحرس الوطني ، والرئاسة العامة لرعاية الشباب ، والرئاسة العامة لتعليم البنات ... إلخ .

٧ - صدور وتحديث بعض التنظيمات ، مثل نظام المناطق لعام ١٣٨٣هـ ، ونظام الموظفين عام ١٣٧٧هـ ، ونظام التأمينات الاجتماعية ونظام العمل ، ونظام البلديات ، ونظام الخدمة المدنية ... الخ .

أسلوب الإدارة والتنظيم

يتميز أسلوب الإدارة والتنظيم خلال هذه المرحلة بالتوسع في استخدام اللامركزية المرفقية والمتمثلة في إنشاء المزيد من المؤسسات العامة . كما تم التركيز على الأنشطة المتصلة بأعمال التشغيل والصيانة ، وعموماً يمكن إبراز ملامح أسلوب الإدارة والتنظيم في هذه المرحلة بما يلي :

١ - تحسين الأداء وتطوير أساليب العمل وتبسيط الإجراءات بالأجهزة والمؤسسات الحكومية .

٢ - الاتجاه نحو المزيد من اللامركزية الإدارية بمنح الأجهزة المحلية المزيد من السلطات والصلاحيات على المستوى المحلي .

٣ - بدء مرحلة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي طويل المدى والمتمثل في صدور الخطة الخمسية الأولى عام ١٣٩٠هـ .

المرحلة الرابعة : التطور الإداري في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبد العزيز

شهدت الإدارة الحكومية بمؤسساتها وتنظيماتها انطلاقة كبيرة في عهد خادم الحرمين الشريفين الملك فهد بن عبد العزيز ، وأبرز الإنجازات التي تحققت في هذا المضمار هو صدور وتحديث التنظيمات المنظمة لأساليب الحكم والإدارة ومنهاج الحياة ، وتتمثل في النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المناطق . كما يتميز عهد الملك فهد بالاتجاه نحو استخدام وسائل وأساليب التقنية الحديثة في حفظ ومعالجة المعلومات والبيانات الإدارية واتخاذ القرارات ، كما تم التركيز في هذه المرحلة على برامج التدريب والتطوير الفني والإداري ورفع كفاءة مستوى العاملين في القطاعين العام والخاص على حد سواء .

ويعتبر حكم الملك فهد بداية لمرحلة جديدة تعيشها المملكة في مجال الإدارة والتنظيم الحكومي ، *ليس من الناحية الكمية فحسب وإنما من الناحية النوعية* . *وسوف نستعرض من* خلال الجزأين التاليين أهم إنجازات هذه المرحلة.

التطور التشريعي

تواكب التطور التنظيمي في المملكة مع التطور الإداري والمؤسسي . فتطور ونمو وتوسع مؤسسات وأجهزة الدولة كان يستلزم تطوراً متوازياً في التشريعات والتنظيمات التي تحكم وتنظم عمل تلك المؤسسات . وسنتناول في هذا الجزء التطور التنظيمي من خلال الأنظمة التالية :

- النظام الأساسي للحكم .
- نظام مجلس الشورى .

- نظام مجلس الوزراء .
- نظام المناطق .

النظام الأساسي للحكم

في إطار تنظيم أمور الدولة وترتيب شؤون الحكم صدر النظام الأساسي للحكم منهاجاً متكاملاً وبرنامجاً شاملاً ينظم مسيرة الحكم وشؤون الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية ، صدر النظام الأساسي للحكم بالمرسوم الملكي رقم ١/٩٠ في ١٤١٢/٨/٢٧هـ من ثلاث وثمانين مادةِ أدرجت في تسعة أبواب .

تضمن الباب الأول نصوصاً حددت شكل الدولة ونظام الحكم ودين الدولة ولغتها وعاصمتها وعلمها وشعارها ونشيدها الوطني .

وجاء الباب الثاني يبين طريقة الملك حيث حددها في أبناء الملك عبد العزيز وأحفاده على أن يختار أصلحهم للحكم على كتاب الله وسنة رسوله ﷺ ، كما أعطى النظام للملك الحق في اختيار ولي عهده وإعفائه ، على أن يتفرغ ولي العهد لشؤون ولاية العهد وما يكلفه به الملك من أعباء ومهمات ، ويتولى ولي العهد سلطات الملك عند وفاته وحتى تتم البيعة .

وأكد النظام ، في مواده السادسة والسابعة والثامنة من الباب الثاني ، استناد الحكم في المملكة على كتاب الله وسنة رسوله ﷺ وأن يقوم على أسس العدل والشورى والمساواة .

ولتنظيم شؤون الحياة ومقومات المجتمع جاء الباب الثالث من النظام ، ليوضح أن الأسرة هي نواة المجتمع وليؤكد أسس تربية أفراده المتمثلة في طاعة الله ورسوله واحترام النظام وتنفيذه وحب الوطن والاعتزاز به .

كما أكدت المادة العاشرة من الباب الثالث حرص الدولة على توثيق أواصر الأسرة والحفاظ على القيم العربية والإسلامية ، كما نص النظام على قيام أفراد المجتمع السعودي بالاعتصام بحبل الله وتعاونهم على البر والتقوى وتحقيق التكافل فيما بينهم . كما أكدت مواد النظام واجب كل فرد في تعزيز الوحدة الوطنية ونبذ كل ما يؤدي للفرقة والفتنة والانقسام ، وكما أكد النظام أهمية التعليم لأفراد المجتمع كافة وضرورة اكتسابهم للمعارف والمهارات ؛

ليكونوا أعضاء نافعين في بناء مجتمعهم.

ولتقنين معالم وشؤون الحياة الاقتصادية للمجتمع جاءت مواد الباب الرابع من النظام الأساسي للحكم ؛ لتكفل حفظ الثروات الطبيعية في باطن الأرض أو في ظاهرها أو في المياه الإقليمية أو في النطاقين البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة ، وليؤكد أن موارد تلك الثروات ملك للدولة ، وبين النظام وسائل استغلال هذه الثروات وحمايتها وتنميتها لما فيه مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها . كما أكد النظام حرمة الأموال العامة وواجب الدولة في حمايتها ودور المواطنين والمقيمين في المحافظة عليها .

كما عرض النظام المقومات الأساسية للكيان الاقتصادي والاجتماعي للمملكة ، وتتمثل في الملكية ورأس المال والعمل ، واعتبرها حقوقاً خاصة تؤدي وظيفة اجتماعية وفق الشريعة الإسلامية . كما ألزم النظام الدولة بحماية حرية الملكية الخاصة وحرمتها ، ومنع نزعها أو مصادرتها إلا للمصلحة العامة أو بحكم قضائي ، على أن يعوض المالك تعويضاً عادلاً .

ولتيسير الحياة على المواطنين منع النظام فرض أي ضرائب أو رسوم إلا عند الحاجة وعلى أساس من العدل وبموجب النظام ، كما بين النظام أسلوب جباية الزكاة وطرق إنفاقها في مصارفها الشرعية ، وأكد النظام تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة علمية شاملة .

ولقد حدد الباب الخامس من النظام الأساسي للدولة حقوق الدولة وواجباتها ، وذلك على النحو التالي :

١- حماية العقيدة الإسلامية وتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية .

٢- إعمار الحرمين الشريفين وتوفير الأمن والرعاية لقاصديهما .

٣- تحقيق آمال الأمتين العربية والإسلامية في التضامن ووحدة الكلمة .

٤- توثيق علاقات المملكة بالدول الشقيقة والصديقة .

٥- حماية حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية .

٦- كفالة حق المواطن وأسرته في حالات المرض والعجز والشيخوخة .

٧- دعم نظام الضمان الاجتماعي .

٨- حث المؤسسات والأفراد على الإسهام في الأعمال الخيرية .

٩- توفير فرص العمل لكل فرد قادر عليه .

١٠- سن الأنظمة التي تحمي العامل وصاحب العمل .

١١- رعاية الآداب والفنون والعلوم والثقافة وتشجيع البحث العلمي والإسهام في بناء الحضارة العربية والإسلامية والإنسانية.

١٢- نشر التعليم والالتزام بمكافحة الأمية .

١٣- العناية بالصحة العامة وتوفير الرعاية الصحية لكل مواطن .

١٤- المحافظة على البيئة وحمايتها وتطويرها ومنع التلوث عنها .

١٥- بناء القوات المسلحة وتطويرها وتجهيزها من أجل الدفاع عن العقيدة والوطن .

وفي مجال حماية حرية الفرد وتحقيق الأمن والأمان له نص النظام على ما يلي :

١- توفر الدولة الأمن لجميع مواطنيها والمقيمين على أرضها ، ولا يجوز تقييد تصرفات أي فرد أو توقيفه أو حبسه إلا بموجب أحكام النظام .

٢- المحافظة على حرية المساكن ، ولا يجوز دخولها بغير إذن صاحبها ولا يجوز تفتيشها إلا في الحالات التي يبينها النظام .

٣- العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو نص نظامي ، ولا عقاب إلا على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي .

٤- تلتزم وسائل الإعلام والنشر وجميع وسائل التعبير بالكلمة الطيبة وبأنظمة الدولة ، وتسهم في تثقيف الأمة ودعم وحدتها ، ويحظر ما يؤدي إلى الفتنة والانقسام ، أو ما يمس أمن الدولة وعلاقاتها العامة أو يسيء إلى كرامة الإنسان وحقوقه .

٥- تعتبر وسائل الاتصال والمراسلات البرقية والبريدية والهاتفية مصونة ، ولا يجوز مصادرتها أو تأخيرها أو الاطلاع عليها أو الاستماع إليها إلا في الحالات التي يبينها النظام .

٦- مجلس الملك وولي العهد مفتوحان لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة ، ومن حق كل فرد مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من شؤون .

وفي نهاية الباب الخامس ألزمت المادة الحادية والأربعون المقيمين بالأراضي السعودية بالمحافظة على أنظمتها ، ومراعاة قيم المجتمع السعودي واحترام تقاليده ومشاعره ، كما نصت المادة الثانية والأربعون على حق الدولة في منح اللجوء السياسي لطالبيه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . وتحدد الأنظمة والاتفاقيات الدولية قواعد وإجراءات تسليم المجرمين العاديين .

وقد صنف الباب السادس سلطات الدولة الثلاثة القضائية والتنفيذية والتنظيمية ، واعتبر الملك هو المرجع الأول والأخير لهذه السلطات .

كما تضمن الباب السادس تأكيد أن كتاب الله وسنة رسوله ﷺ هما المصدر الرئيسي للإفتاء في المملكة العربية السعودية ، وبين النظام كيفية تشكيل هيئة كبار العلماء وإدارة البحوث العلمية والدعوة والإرشاد واختصاصاتها.

ولتنظيم شؤون القضاء والمحاكم جاءت بعض مواد الباب السادس لتؤكد استقلالية السلطة القضائية ، وحق المواطنين والمقيمين في التقاضي ، كما أوضحت النصوص اختصاصات المحاكم الشرعية وأسلوب عملها ، وتشكيل المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته ، وتنظيم المحاكم وكتابات العدل واختصاصاتها ، كما بينت المواد طريقة تعيين القضاة وإعفائهم من عملهم ، وتنظيم ديوان المظالم واختصاصاته، وتشكيل هيئة التحقيق والادعاء العام وتنظيمها وتحديد اختصاصاتها.

وانتقلت مواد الباب السادس بعد ذلك لتنظم شؤون السلطة التنفيذية حيث أبرزت اختصاصات الملك ، فهو رئيس مجلس الوزراء ، ويعين نوابه والوزراء ويعفيهم بأمر ملكي ، ويعتبر الوزراء مسؤولين بالتضامن أمام الملك عن تطبيق السياسة العامة للدولة .

ويبين النظام اختصاصات مجلس الوزراء وصلاحياته فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها .

كما نصت المادة التاسعة والخمسون على أحكام شؤون الخدمة المدنية بما في ذلك المرتبات والمكافآت والتعويضات والمزايا والمعاشات التقاعدية لموظفي الدولة كافة .

ثم تناولت مواد النظام بعد ذلك صلاحية الملك كقائد أعلى لكافة القوات المسلحة ،

فالملك يعين كبار ضباط القوات المسلحة وينهي خدماتهم وفقاً للنظام ، والملك هو الذي يعلن حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب . وهو الذي ينظم شؤون الدولة ومؤسساتها أثناء الحروب والأزمات التي تهدد سلامة وأمن البلاد والمواطنين .

ولتنظيم البروتوكول الخاص بالملك نصت بعض مواد الباب السادس على مراسيم استقبال الملك لرؤساء الدول وملوكها ، وتعيين ممثليه لديهم وقبول اعتماد ممثليهم لديه ، ومنح الأوسمة . كما نصت بعض المواد في النظام على كيفية تفويض صلاحيات الملك لولي العهد في حالة سفره ، ونصت مواد أخرى على اختصاصات السلطة التنظيمية بما يحقق المصلحة المرجوة .

وقد نصت المادة الثامنة والستون من الباب السادس على إنشاء مجلس للشورى مدته (٤) سنوات ، وتعيين أعضائه من المشهود لهم بالصلاح والكفاية ، ويبين النظام طريقة تكوين المجلس ، وكيفية ممارسته لاختصاصاته واختيار أعضائه ، وللملك حق حل المجلس وإعادة تكوينه .

أما المادة التاسعة والستون فقد نصت على أن للملك أن يدعو مجلسي الشورى والوزراء إلى اجتماع مشترك ، وله أن يدعو من يراه لحضور هذا الاجتماع لمناقشة ما يراه من أمور .

كما نصت المادة السبعون على تعديل الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات بموجب مراسيم ملكية .

وقد عالج المشرع في الباب السابع من النظام (٧ مواد) تنظيم المالية العامة للدولة .

وجاء الباب الثامن منظماً لأجهزة الرقابة المالية والإدارية واختصاصاتها وارتباطها التنظيمي ، وذلك للتأكد من حسن الأداء الإداري وتطبيق الأنظمة .

وقد اشتمل الباب التاسع والأخير على أحكام عامة تؤكد أن تطبيق هذا النظام لا يخل بما ارتبطت به المملكة العربية السعودية مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات .

نظام مجلس الشورى

لاستكمال سلطات الدولة التنفيذية والقضائية والتنظيمية صدر نظام مجلس الشورى بالمرسوم الملكي رقم ١/٩١ بتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ ، وينص نظام مجلس الشورى الذي يتضمن (٣٠) مادة على ممارسة المهمات المنوطة به وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله ﷺ ، وذلك على النحو التالي :

١- تشكيل المجلس

يتشكل المجلس من رئيس وتسعين عضواً يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص ، وتحدد حقوق الأعضاء وواجباتهم وكافة شؤونهم بأمر ملكي . ويعاون رئيس المجلس نائب للرئيس ، كما يتولى الأمين العام للمجلس الإشراف على الأعمال الإدارية والمالية اليومية للمجلس . ويعين رئيس المجلس ونائبه والأمين العام وأعضاء المجلس ويعفون بأوامر ملكية .

٢- التنظيم الداخلي للمجلس

تتشكل في مجلس الشورى هيئة عامة تضم رئيس المجلس ونائبه ورؤساء اللجان المتخصصة . ويكون المجلس من بين أعضائه لجاناً متخصصة لممارسة اختصاصاته ، وله أن يشكل لجاناً خاصة من أعضائه لبحث أي مسألة مدرجة بجدول أعماله . ويتم تنظيم الشؤون المالية وأعمال الرقابة والحساب الختامي وفق قواعد خاصة تصدر بأمر ملكي .

٣- شروط العضوية

يشترط في عضو مجلس الشورى ما يلي :

(أ) أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ .

(ب) أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية .

(ج) أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة .

(د) أن لا يجمع بين عضوية المجلس وأي وظيفة حكومية أو إدارة أي شركة ، إلا إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك .

٤- اختصاصات المجلس

يبدي المجلس الرأي في السياسة العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي :

(أ) مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإبداء الرأي نحوها .

(ب) دراسة الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات واقتراح ما يراه بشأنها .

(ج) تفسير الأنظمة .

(د) مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه مناسباً حيالها .

٥- مقـــــر المجلس

مقر مجلس الشورى هو مدينة الرياض ، ويجوز عقد المجلس في جهة أخرى داخل المملكة إذا رأى الملك ذلك .

٦- مـــــدة المجلس

مدة المجلس أربع سنوات هجرية تبدأ من التاريخ المحدد في الأمر الملكي الصادر بتكوينه، ويتم تكوين المجلس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه بشهرين على الأقل، وفي حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد يستمر المجلس السابق في أداء عمله حتى يتم تكوين المجلس الجديد ، ويراعى عند تكوين المجلس الجديد اختيار أعضاء جدد لا يقل عددهم عن نصف عدد أعضاء المجلس .

٧- نصاب المجلس

لا يكون اجتماع المجلس نظامياً إلا إذا حضر الاجتماع ثلثا أعضائه على الأقل، بما فيهم الرئيس ، أو من ينوب عنه ، ولا تكون القرارات نظامية إلا إذا وافقت عليها أغلبية المجلس .

٨- القســـــم

يؤدي رئيس المجلس والأعضاء والأمين العام قبل أن يباشروا أعمالهم في المجلس أمام الملك القسم التالي :

" أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لديني ثم مليكي وبلادي، وأن لا أبوح بسر من أسرار الدولة ، وأن أحافظ على مصالح الدولة وأنظمتها ، وأن أؤدي أعمالي بالصدق والأمانة والإخلاص والعدل " .

٩- انقضاء العضوية

لعضو مجلس الشورى أن يقدم طلباً إلى رئيس المجلس لإعفائه من عضوية المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض ذلك على الملك ، وإذا خلا محل أحد أعضاء المجلس لأي سبب يختار الملك من يحل محله ويصدر بذلك أمراً ملكياً .

١٠- الخطاب الملكي

يلقي الملك أو من ينيبه في مجلس الشورى كل سنة خطاباً ملكياً يتضمن سياسة الدولة الداخلية والخارجية.

١١- العلاقة مع السلطة التنفيذية

تبرز العلاقة بين مجلسي الشورى والوزراء في المجالات التالية :

(أ) ترفع قرارات مجلس الشورى إلى رئيس مجلس الوزراء الذي يحيلها إلى مجلس الوزراء للنظر فيها ، فإن اتفقت وجهات نظر المجلسين صدرت القرارات بعد موافقة الملك عليها ، وإن تباينت وجهات النظر فالملك يقر ما يراه مناسباً .

(ب) لرئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت .

(ج) على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدي الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله .

(د) يرفع رئيس مجلس الشورى تقريرا سنويا إلى الملك عما قام به المجلس من أعمال وفقاً لما تبينه اللائحة الداخلية للمجلس .

(هـ) تعتمد لمجلس الشورى ميزانية خاصة يوافق عليها الملك ، ويتم الصرف منها وفق قواعد ولوائح يوافق عليها الملك .

١٢- اللوائح الداخلية للمجلس

تنظم اللائحة الداخلية لمجلس الشورى اختصاصات رئيس مجلس الشورى ونائبه والأمين العام وأجهزة المجلس وكيفية إدارة جلساته وسير أعماله وأعمال لجانه وأسلوب التصويت ، كما تنظم اللائحة الداخلية أساليب المناقشة وأصول الحوار وغير ذلك من الأمور التي من شأنها توفير الضبط والانضباط داخل المجلس بحيث يمارس المجلس اختصاصاته بفعالية وكفاءة لما فيه الصالح العام ، وتصدر هذه اللائحة بمرسوم ملكي .وجدير بالذكر أن أنظمة الخدمة المدنية تسري على موظفي المجلس ما لم تقض اللائحة الداخلية بغير ذلك .

نظام مجلس الوزراء

صدر نظام مجلس الوزراء الأخير بموجب الأمر الملكي رقم (أ/١٣) وتاريخ ٣/ ٣ /١٤١٤هـ ليحل محل نظام المجلس الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (٣٨) في ١٣٧٧/١٠/٢٢هـ وتعديلاته ، الذي استمر العمل به لمدة ستة وثلاثين عاماً، ويعكس النظام الجديد التطور السياسي والإداري الذي شهدته المملكة خلال الستة والثلاثين عاماً السابقة له .

وكغيره من الأنظمة يمثل هذا النظام نقلة نوعية في التنظيم الإداري والسياسي في المملكة، وسوف نستعرض فيما يلي الجوانب الإدارية والتنظيمية لنظام مجلس الوزراء المعمول به .

عضوية المجلس

قصر نظام مجلس الوزراء لعام ١٤١٤هـ عضوية مجلس الوزراء على السعودي بالأصل والمنشأ ومن المشهود لهم بالصلاح والكفاية ، وألا يكون محكوماً عليه في جريمة مخلة بالدين والشرف .

وحظر النظام على أعضاء مجلس الوزراء الأمور التالية :

١ - الجمع بين عضوية المجلس وأية وظيفة حكومية أخرى، إلا إذا رأى رئيس مجلس الوزراء أن الضرورة تدعو إلى ذلك .

٢ - الشراء أو الاستئجار مباشرة أو بالواسطة أو بالمزاد العام لأي من أملاك الدولة أثناء توليه العضوية .

٣ - بيع أو تأجير شيء من أملاكه للحكومة .

٤ - مزاولة أي عمل تجاري أو مالي، أو قبول عضوية مجلس إدارة أي شركة .

وفيما يتعلق بتعيين أعضاء مجلس الوزراء ، فقد نص النظام على أن يتم تعيين وإعفاء الأعضاء من مناصبهم وقبول استقالاتهم بأمر ملكي ، وقد حدد النظام مدة العضوية في مجلس الوزراء بأربع سنوات يتم خلالها إعادة تشكيل المجلس بأمر ملكي، وفي حالة انتهاء المدة قبل إعادة تشكيل المجلس يستمر الأعضاء في أداء أعمالهم حتى إعادة التشكيل . كما نص النظام على أن النيابة عن الوزير في مجلس الوزراء لا تكون لوزير آخر وبموجب أمر يصدر من رئيس مجلس الوزراء .

تشكيل المجلس

يتألف مجلس الوزراء بموجب المادة الثانية عشرة من النظام على النحو التالي:

١ - رئيس مجلس الوزراء .

٢- نواب رئيس مجلس الوزراء .

٣- الوزراء ذوو الحقائب الوزارية .

٤- وزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي .

٥- مستشارو الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي .

اجتماعات المجلس ومداولاته

نص النظام على أن حضور اجتماعات المجلس حق خاص بالأعضاء فقط وبالأمين العام لمجلس الوزراء ، ويجوز بناءً على طلب الرئيس أو أحد الأعضاء بعد موافقة رئيس المجلس لأحد المسؤولين أو الخبراء بحضور جلسات مجلس الوزراء لتقديم ما لديه من

معلومات وإيضاحات ، على أن يكون حق التصويت خاصاً بالأعضاء فقط ، وبين النظام أن اجتماع مجلس الوزراء لا يعتبر صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضائه على الأقل ، ولا تكون قراراته نظامية إلا بعد صدورها بأغلبية الحاضرين، وفي حالة التساوي يعتبر صوت الرئيس مرجحاً ، وفي الحالات الاستثنائية يكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه ولا تكون قراراته نظامية في هذه الحالة إلا بموافقة ثلثي الحاضرين من أعضائه، ولرئيس مجلس الوزراء تقدير الحالات الاستثنائية ، كما بين النظام أن مجلس الوزراء لا يتخذ قراراً في موضوع خاص بأعمال وزارة من الوزارات إلا بحضور وزيرها أو من ينوب عنه ما لم تدع الضرورة إلى غير ذلك . وتعتبر مداولات المجلس سرية، وأما قراراته فهي علنية عدا ما اعتبر منها سريا بقرار من مجلس الوزراء .

اختصاصات مجلس الوزراء

يتولى مجلس الوزراء وفقا للمادة (١٩) من النظام رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة ويشرف على تنفيذها كما ينظر مجلس الوزراء في قرارات مجلس الشورى وله السلطة التنفيذية المباشرة في شؤون الدولة ، وهو المرجع للشؤون المالية والإدارية في الوزارات وسائر الأجهزة الحكومية الأخرى.

وقد بين النظام اختصاصات مجلس الوزراء التنظيمية والمالية، وذلك على النحو التالي:

الاختصاصات التنظيمية: يختص مجلس الوزراء بإصدار وتعديل الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، وتكون نافذة بعد دراستها من مجلس الوزراء واعتمادها بمراسيم ملكية نافذة المفعول ، ويختص المجلس بدراسة مشاريع الأنظمة واللوائح المعروضة عليه والبت فيها ، وقد منح النظام أعضاء مجلس الوزراء الحق في اقتراح مشاريع الأنظمة واللوائح المتعلقة بأعمال وزاراتهم ، كما منح الحق لكل عضو من أعضاء مجلس الوزراء أن يقترح ما يرى بحثه من قبل المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء .

الاختصاصات التنفيذية والإدارية: يعتبر مجلس الوزراء السلطة التنفيذية المباشرة، وله الهيمنة التامة على شؤون الإدارة العامة ، وحدد النظام اختصاصاته التنفيذية والإدارية على النحو التالي :

١ - مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات .

٢ - إحداث وترتيب المصالح العامة .

٣ - متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية .

٤ - إنشاء لجان لتحري سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية .

الاختصاصات المالية: يعتبر مجلس الوزراء المرجع لجميع شؤون الدولة المالية ويحدد طرق وأساليب تنظيم إيرادات ومصروفات الدولة وتنظيم ممتلكاتها ، وذلك من خلال اختصاصاته في الأمور التالية :

١ - الموافقة على جميع القروض التي تعقدها الدولة والتي لا تنفذ إلا بمرسوم ملكي.

٢- دراسة وإقرار ميزانية الدولة .

٣- إقرار التعديلات على الميزانية .

٤- مراقبة واعتماد الحساب الختامي للدولة عن العام المالي المنقضي .

وللرفع من كفاءة وفاعلية الجهاز الإداري ، يقوم مجلس الوزراء بتفويض بعض صلاحياته للوزراء والجهات ذات العلاقة .

اختصاصات رئيس مجلس الوزراء: الملك هو رئيس مجلس الوزراء ،وقد حددت المادة (٢٩) من النظام اختصاصاته على النحو التالي :

١ - توجيه السياسة العامة للدولة .

٢ - ضمان التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية .

٣ - ضمان الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء .

٤ - الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية .

٥ - مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات .

٦ - مراقبة إنجازات الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى .

التشكيلات الإدارية لمجلس الوزراء: نصت المادة (٣٠) من نظام مجلس الوزراء على أن يدخل في تشكيلات مجلس الوزراء الأجهزة التالية :

١ - ديوان رئاسة مجلس الوزراء .

٢ - الأمانة العامة لمجلس الوزراء .

٣ - هيئة الخبراء .

نظام المناطق

يهدف نظام المناطق لعام ١٤١٢هـ والذي صدر بالمرسوم الملكي رقم ١/٩٢ في ١٤١٢/٨/٢٧هـ إلى تحقيق أهداف الدولة في رفع مستوى العمل الإداري وتحقيق التنمية الشاملة في مختلف مناطق المملكة ، كما يهدف النظام إلى المحافظة على الأمن والنظام وكفالة حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار الشريعة الإسلامية ، وسوف نتناول الخطوط العريضة لهذا النظام على النحو التالي :

١ - التقسيم الإداري

تتكون المملكة العربية السعودية من ثلاث عشرة منطقة إدارية ، وتتألف كل منطقة إدارية من عدد من المحافظات والنواحي والمراكز، ويراعى في هذا التقسيم الاعتبارات السكانية والجغرافية والأمنية .

٢ - أمير المنطقة

يعين لكل منطقة أمير بمرتبة وزير، كما يعين نائب، يساعده على تصريف شؤون الإمارة ويقوم مقامه عند غيابه، ويتم تعيين الأمير ونائبه وإعفاؤهما بأمر ملكي بناءً على توصية من وزير الداخلية ، ويعتبر أمير المنطقة مسؤولاً أمام وزير الداخلية ، كما يؤدي الأمير ونائبه القسم أمام الملك قبل مباشرة العمل . ويتولى أمير كل منطقة إدارتها وتصريف شؤونها وفقاً للسياسة العامة للدولة ووفقاً لأحكام نظام المناطق وغيره من الأنظمة واللوائح . ويباشر أمير المنطقة المهمات والمسؤوليات التالية :

(أ) المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار واتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك وفقاً للأنظمة واللوائح .

(ب) تنفيذ الأحكام القضائية بعد اكتسابها صفتها النهائية .

(ج) كفالة حقوق الأفراد وحرياتهم وعدم اتخاذ أي إجراء يمس تلك الحقوق والحريات إلا في الحدود المقررة شرعاً ونظاماً .

(د) العمل على تطوير المنطقة اجتماعياً واقتصادياً وعمرانياً .

(هـ) العمل على تنمية الخدمات العامة في المنطقة ورفع كفايتها .

(و) إدارة المحافظات والمراكز ومراقبة أعمال محافظي المحافظات ورؤساء المراكز والتأكد من كفاءاتهم في القيام بواجباتهم .

(ز) المحافظة على أموال الدولة وأملاكها ومنع التعدي عليها .

(ح) الإشراف على أجهزة الحكومة وموظفيها في المنطقة للتأكد من حسن أدائهم لواجباتهم بكل أمانة وإخلاص مع مراعاة ارتباط موظفي الوزارات والمصالح المختلفة بمراجعهم .

(ط) الاتصال المباشر بالوزراء ورؤساء المصالح والهيئات الحكومية وبحث أمور المنطقة معهم بهدف رفع كفاية أداء الأجهزة المرتبطة بهم مع إحاطة وزير الداخلية بذلك.

(ي) تقديم تقارير سنوية لوزير الداخلية عن كفاية أداء الخدمات العامة في المنطقة.

٣ - المحافظات والمراكز

يعين لكل محافظة محافظ ، لا تقل مرتبته عن الرابعة عشرة ، بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناءً على توصية من وزير الداخلية ، ويعين للمحافظة وكيل ، لا تقل مرتبته عن الثانية عشرة ، بقرار من وزير الداخلية بناءً على توصية من أمير المنطقة .

كما يعين لكل مركز رئيس ، لا تقل مرتبته عن الخامسة ، بقرار من أمير المنطقة بناءً على توصية من محافظ المحافظة .

وقد ألزم النظام محافظي المحافظات ورؤساء المراكز بالإقامة الدائمة في مناطقهم وعدم مغادرة نطاق عملهم إلا بإذن من الرئيس المباشر ، كما نص النظام على مباشرة محافظي المحافظات ورؤساء المراكز مهماتهم في النطاق الإداري لجهاتهم وفي حدود الصلاحيات

الممنوحة لهم ، كما حدد النظام مباشرة محافظي المحافظات ورؤساء المراكز أعمالهم في نطاق الاختصاصات المنصوص عليها في النظام ومراقبة أعمال مرؤوسيهم والتأكد من كفاءتهم بالقيام بواجباتهم وتقديم تقارير دورية لأمير المنطقة عن مدى كفاية أداء الخدمات والمرافق بالمنطقة .

٤ – مجلس المنطقة

يتشكل في كل منطقة مجلس للمنطقة يكون مقره إمارة المنطقة ، ويتكون المجلس على النحو التالي :

(أ) أمير المنطقة ، رئيساً للمجلس .

(ب) نائب أمير المنطقة ، نائبا للرئيس .

(ج) وكيل الإمارة .

(د) رؤساء الأجهزة المركزية في المنطقة .

(هـ) عدد من الأهالي لا يقلون عن عشرة أشخاص من أهل العلم والخبرة والاختصاص يتم تعيينهم بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناءً على ترشيح أمير المنطقة وموافقة وزير الداخلية ، وتكون مدة عضويتهم أربع سنوات قابلة للتجديد .

ويشترط لعضوية مجلس المنطقة ما يلي :

(أ) أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ .

(ب) أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية .

(ج) أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة .

(د) أن تكون إقامته في المنطقة .

وقد أجاز النظام لعضو مجلس المنطقة أن يقدم اقتراحاته إلى رئيس المجلس كتابة وذلك في الأمور المتعلقة باختصاص المجلس ، ويدرج الرئيس كل اقتراح في جدول أعمال المجلس لعرضه ودراسته ، كما لا يجوز لعضو مجلس المنطقة أن يحضر مداولات المجلس أو لجانه إذا كان الموضوع يتعلق بمصلحة شخصية له . وإذا رغب العضو في الاستقالة فقد ألزمه النظام بتقديم طلب إلى وزير الداخلية عن طريق أمير المنطقة ، ولا تعتبر الاستقالة نافذة إلا بعد

موافقة رئيس مجلس الوزراء وبناءً على اقتراح وزير الداخلية ، كما لا يجوز عزل عضو المجلس خلال مدة عضويته إلا بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزير الداخلية ، وفي حالة خلو مقعد أي عضو لأي سبب من الأسباب فقد نص النظام على تعيين بديل عنه خلال مدة ثلاثة شهور من تاريخ الخلو وتكون مدة العضو الجديد هي المدة الباقية من سلفه .

وفيما يتعلق باختصاصات المجلس فقد حددها النظام في ما يلي :

(أ) تحديد احتياجات المنطقة واقتراح إدراجها في خطة التنمية الشاملة للدولة.

(ب) تحديد المشاريع النافعة حسب أولوياتها واقتراح اعتمادها في الميزانية السنوية للدولة .

(ج) دراسة المخططات التنظيمية لمدن وقرى المنطقة ومتابعة تنفيذها بعد اعتمادها

(د) متابعة تنفيذ ما يخص المنطقة من خطة التنمية والموازنة العامة والتنسيق في ذلك .

وقد أجاز النظام لمجلس المنطقة تقديم أية اقتراحات تتضمن عملاً من أعمال النفع العام لمواطني المنطقة ولتشجيع إسهام المواطنين في ذلك، وترفع الاقتراحات إلى وزير الداخلية .

وفيما يتعلق بسير عمل مجلس المنطقة فقد نص النظام على أن يعقد مجلس المنطقة دورة عادية كل ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسه، وللرئيس أن يدعو المجلس لاجتماع غير عادي إذا رأى حاجة لذلك . ولا تكون اجتماعات مجلس المنطقة نظامية إلا إذا حضرها ثلثا أعضائه على الأقل، وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس، فإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس .

ولمجلس المنطقة أن يشكل عند الحاجة لجاناً خاصة لدراسة أي موضوع يدخل في اختصاصه، وله أن يستعين بمن يراه من ذوي الخبرة والاختصاص ، وله أن يستدعي من يشاء لحضور اجتماعات المجلس والاشتراك في المناقشة دون أن يكون له حق التصويت . كما نص النظام على عدم قانونية حل مجلس المنطقة إلا بأمر من رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح من

وزير الداخلية، وخلال فترة حل المجلس يمارس وكيل الإمارة ومحافظو المحافظات ورؤساء الأجهزة الحكومية في المنطقة اختصاصات المجلس .

التطور التنظيمي

الوزارات

تعتبر الوزارات بمثابة العمود الفقري والمحور الأساسي الذي تتركز حوله معظم الأنشطة والخدمات الحكومية لأية دولة من الدول . فالوزارة هي الوحدة الأساسية في الجهاز المركزي للدولة ، وهي تنشأ عن طريق تجميع الأنشطة العامة ذات الخصائص المتشابهة والطبيعة المتجانسة في جهاز مركزي موحد يتفرع بدوره إلى قطاعات ووكالات وإدارات متعددة .

وينظر إلى الوزارات في المملكة العربية السعودية كقوة مزدوجة ، فهي من ناحية تعتبر قوة سياسية باعتبار الوزراء يحتلون مناصب سياسية من خلال عضويتهم في مجلس الوزراء ، ومن ناحية أخرى تعتبر الوزارات أداة تنفيذية تتولى مهمات تنفيذ ومتابعة سياسات الدولة في حدود اختصاصاتها وفي إطار مجالها .

وهناك اعتبارات أساسية تؤخذ في الاعتبار عند إنشاء الوزارات تتمثل في إبراز سياسات الدولة ، والاستفادة من مزايا تطبيق مبدأ التخصص وتقسيم العمل ، وتحقيق مبدأ الرقابة المباشرة ، وتحقيق التنسيق بين الأجهزة ذات العلاقة ، وتخفيض التكاليف وتحقيق كفاية الأداء.

ويرأس كل وزارة وزير يتم تعيينه وإعفاؤه وقبول استقالته بمقتضى أمر ملكي ، كما تتم محاكمته وفقاً لنظام محاكمة الوزراء . ويعتبر الوزير هو الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته ، ويمارس أعماله وفق أحكام نظام مجلس الوزراء والنظام الداخلي لوزارته .

ووظيفة الوزير سياسية تتصل بعضويته في مجلس الوزراء ، وهي في نفس الوقت وظيفة تنفيذ تتصل بإشرافه على تنفيذ السياسة العامة فيما يختص بشؤون وزارته، والوزير باعتباره قمة الهرم الإداري في وزارته يمارس اختصاصات عديدة، من أهمها :

١ - المشاركة في رسم السياسة العامة للدولة من خلال عضويته في مجلس الوزراء ،

كما يتولى الوزير في الوقت نفسه تنفيذ ومتابعة سياسة الدولة في نطاق وزارته .

٢ - اقتراح مشاريع الأنظمة المتعلقة بوزارته تمهيداً لعرضها على مجلس الوزراء وإصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ الأنظمة التي تتعلق بنشاط وزارته طبقاً للشروط والأوضاع التي يحددها النظام .

٣ - إصدار اللوائح والأوامر التنفيذية التي تتصل بأعمال وزارته في حدود الأنظمة الصادرة في هذا الشأن .

٤ - إعداد مشروع الميزانية الخاصة بوزارته ومناقشتها مع الأجهزة المختصة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني .

٥ - تمثيل الدولة كشخص معنوي فيما يتعلق بالتصرفات والعقود والاتفاقيات المتصلة بوزارته .

٦ - حق تفويض بعض الصلاحيات المخولة إلى كبار المسؤولين بوزارته وإلى المسؤولين في المناطق الإقليمية التابعين لوزارته .

نشأة الوزارات

تتولى كل وزارة ممارسة أنشطة متخصصة ومترابطة ، كالأمن الوطني والعدل والدفاع والتعليم والصحة والتجارة والصناعة والبترول والمواصلات والاتصالات والسياسة الخارجية والإعلام وغيرها من الأنشطة العامة ، لذلك فإن عدد وتشكيل وتنظيم ودور وحجم الوزارات في المملكة يعكس التزام الدولة بتقديم الخدمات العامة وإدارة المرافق وممارسة الأنشطة والقيام بالمسؤوليات الملقاة على عاتقها في إطار الخطط والبرامج التنموية .

وتعتبر وزارة الخارجية من أوائل الوزارات التي أنشئت بالمملكة عام ١٣٤٩هـ ، وبحلول عام ١٣٧٠هـ تشكلت أربع وزارات هي الخارجية والداخلية والمالية والدفاع ، وعند تأسيس مجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ كان عدد الوزارات بالمملكة تسع وزارات ، هي الخارجية والمالية ، والدفاع ، والداخلية ، والمواصلات ، والصحة ، والمعارف ، والزراعة ، والتجارة ، وخلال السنوات العشر التالية ارتفع عدد الوزارات إلى ثلاث عشرة وزارة ، وبعد

التشكيل الوزاري في شهر شوال عام ١٣٩٥هـ ارتفع عدد الوزارات في المملكة إلى عشرين وزارة متخصصة . وفي التشكيل الأخير لمجلس الوزراء لعام ١٤٢٠هـ ارتفع عدد الوزارات إلى (٢١) وزارة متخصصة بإضافة وزارة الخدمة المدنية .

ولم تكن نشأة الأجهزة الإدارية لمعظم الوزارات فجائية ، بل يلاحظ أن معظم هذه الوزارات قد ينشأ في بادئ الأمر إما في صورة مديرية عامة مستقلة ، تحولت إلى وكالة ثم إلى وزارة كالمالية والخارجية والداخلية ، وإما في صورة مديرية تابعة لإحدى الوزارات الأول مثل الصحة والحج والأوقاف والأشغال العامة والإسكان والعمل والشؤون الاجتماعية والكهرباء .

كما تحولت بعض المصالح والهيئات الحكومية المستقلة إلى وزارات ، كالتخطيط والإعلام ، كما كانت هناك بعض الوزارات التي تمارس نشاطاً مزدوجاً ، ومع تعقد وتطور أعمال بعض أنشطتها تم فصلها وتحويلها إلى وزارة مستقلة ، كانسلاخ قطاع الصناعة والكهرباء عن وزارة التجارة وتحويلها إلى وزارة مستقلة ، وفصل قطاع التعليم العالي عن وزارة المعارف وتحويله إلى وزارة مستقلة ، وفصل قطاع البرق والبريد والهاتف عن جسم وزارة المواصلات وتحويله إلى وزارة مستقلة .

تصنيف الوزارات

يمكن تصنيف الوزارات إلى المجموعات التالية :

١- وزارات السيادة ، وهي التي تمثل السيادة الوطنية ، وتشمل :

- وزارة الخارجية .
- وزارة الدفاع والطيران .
- وزارة الداخلية .
- وزارة العدل .

٢- وزارات الخدمات والمرافق العامة ، وتتضمن ما يلي :

- وزارة الصحة .
- وزارة المعارف .

- وزارة المواصلات .
- وزارة الإعلام .
- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية .
- وزارة الحج .
- وزارة الشؤون الإسلامية .
- وزارة الأشغال العامة والإسكان .
- وزارة التعليم العالي .
- وزارة الخدمة المدنية .

٣- وزارات القطاع الإنتاجي ، وتشمل :

- وزارة البترول والثروة المعدنية .
- وزارة الصناعة والكهرباء .
- وزارة الزراعة والمياه .

٤- وزارات القطاع الاقتصادي والتنموي ، وتمثلها :

- وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
- وزارة التجارة .
- وزارة التخطيط .

٥- وزارات القطاع المحلي ، وتمثلها :

- وزارة الداخلية .
- وزارة الشؤون البلدية والقروية .

الأجهزة المركزية المتخصصة

لقد أدى التطور الكبير في وظائف الدولة وأنشطتها وتضخم تنظيماتها ومؤسساتها إلى ظهور الحاجة لإنشاء أجهزة مركزية متخصصة تمارس وظائف الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوظيف ورقابة وتمويل وغيرها من الوظائف الإدارية التي تشكل في مجموعها ما يسمى بوظائف الإدارة العامة .

وتبرز هذه الأجهزة كمصالح حكومية تقدم خدمات مساندة، ولكنها ضرورية ومفيدة للوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة ، الأمر الذي يفرض على المنظم أن يربط تلك الأجهزة المركزية بأعلى سلطة في الدولة (الملك /رئيس مجلس الوزراء) تحقيقا لاستقلاليتها وحياديتها . ويمكن تصنيف الأجهزة المركزية المتخصصة في المملكة على النحو التالي :

١- أجهزة التخطيط

تتمثل أجهزة التخطيط المركزية في المملكة العربية السعودية في وزارة التخطيط ووكالة وزارة الشؤون البلدية والقروية للتخطيط العمراني ، حيث تتولى الأولى مهمات التخطيط الاقتصادي والاجتماعي ومحور تخطيطها الإنسان السعودي ، وتتولى الثانية مهمات التخطيط العمراني للمدن والقرى السعودية، وهذه هي مواضيع تخطيطها.

٢- أجهزة التوظيف

يعتبر ديوان الخدمة المدنية الذي تشكل عام ١٣٩٧هـ جهاز التوظيف المركزي للدولة . وكان أول تنظيم مكتوب لشؤون الموظفين في المملكة يتمثل في البلاغ الصادر من جلالة الملك عبد العزيز موجهاً إلى أهالي مكة المكرمة، وقد جاء في المادة الرابعة من البلاغ المذكور (من كان من علماء أو موظفي حرم أو مطوفين ذوي راتب معين فهو له ما كان عليه ، لا ننقصه شيئا إلا رجلاً أقام عليه الناس حجة أنه لا يصلح لما هو قائم عليه) .

وعندما صدرت التعليمات الأساسية للدولة عام ١٣٤٥هـ تضمنت في القسم السابع منها شؤون المأمورين ، وفي عام ١٣٤٧هـ صدرت أول تعليمات خاصة بالموظفين واستمر العمل بها إلى حين ظهور أول نظام شامل لشؤون الموظفين، وهو نظام المأمورين الصادر في عام ١٣٥٠هـ، ثم ألغي نظام المأمورين المذكور وحل محله نظام الموظفين لعام ١٣٦٤هـ، وهو النظام الذي ألغي بدوره فيما بعد ليحل محله نظام الموظفين الصادر عام ١٣٧٧هـ ، وقد تم تحديث النظام خلال السنتين ١٣٨٣ ، ١٣٩١هـ . وفي عام ١٣٩٧هـ صدر نظام الخدمة المدنية المعمول به حالياً وتم تغيير مسمى ديوان الموظفين العام إلى ديوان الخدمة المدنية وأصبح رئيس الديوان بمرتبة وزير ومرتبطاً مباشرة برئيس مجلس الوزراء . وفي مطلع شهر ربيع الأول لعام ١٤٢٠هـ تحول الديوان العام للخدمة المدنية إلى وزارة للخدمة المدنية.

٣- أجهزة الرقابة والقضاء الإداري

وتتمثل هذه الأجهزة في ما يلي :

(أ) **هيئة التحقيق والتأديب** : وهي هيئة مستقلة ترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء ويديرها رئيس بمرتبة وزير ، وقد تشكلت هذه الهيئة إثر ضم هيئة التأديب التي كانت مستقلة إلى هيئة الرقابة والتحقيق والتي كانت مستقلة أيضاً حيث دمجت هاتان الهيئتان معاً عام ١٣٩٥هـ .

(ب) **ديوان المظالم** : نشأ الديوان عام ١٣٧٣هـ كشعبة تابعة لمجلس الوزراء ، وكانت وظيفة تلك الشعبة تتركز في استقبال الشكاوى وإعداد تقارير عنها وعن أية مقترحات لإحالتها إلى رئيس مجلس الوزراء ، وما لبثت أن تحولت هذه الشعبة إلى ديوان مستقل للمظالم في عام ١٣٧٤هـ يتولى إدارته رئيس بمرتبة وزير ويتولى الديوان التحقيق والفصل في الدعاوى التي تكون أجهزة الدولة ومؤسساتها طرفاً فيها .

(ج) **ديوان المراقبة العامة** : تأسس الديوان عام ١٣٧٣هـ كشعبة تابعة لمجلس الوزراء . وقد استمر هذه الوضع حتى عام ١٣٩١هـ حيث اكتسب الديوان صفته الاعتبارية كجهاز مركزي مستقل يديره رئيس بمرتبة وزير ويرتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء . ويمارس الديوان أعمال الرقابة المالية والإدارية المختلفة على تصرفات ومعاملات أجهزة ومؤسسات الدولة بعد حدوثها ، ويرفع الديوان نتائج أعماله في تقرير سنوي يرفع إلى رئيس مجلس الوزراء ، كما تتم إحاطة الأجهزة الحكومية المعنية بنتائج المراجعة والتحقيق .

٤- أجهزة التنظيم والتطوير

وتتمثل أجهزة التنظيم والتطوير المركزية في ما يلي :

(أ) **معهد الإدارة العامة** : وقد تأسس المعهد في عام ١٣٨٠هـ بناءً على التوصيات التي تقدمت بها مؤسسة فورد ، والتي تضمنت إنشاء جهاز مركزي يتولى تدريب موظفي الدولة وتطوير مهاراتهم ورفع كفاءاتهم الإدارية والسلوكية ، إضافة إلى القيام بالأبحاث والدراسات وتقديم الاستشارات لتطوير وإعادة تنظيم أجهزة ومؤسسات الدولة المختلفة ، كما يمارس المعهد أعمال التوثيق الإداري وعقد المؤتمرات والندوات المحلية في مجال الإدارة

والتنظيم والتطوير .

(ب) اللجنة العليا للتطوير والإصلاح الإداري : تشكلت اللجنة عام ١٣٨٤هـ بناءً على توصية مؤسسة فورد المكلفة آنذاك بدراسة أعمال الجهاز الحكومي ، ويرأس اللجنة صاحب السمو الملكي النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع والطيران والمفتش العام ، وتضم في عضويتها وزيري المالية والتخطيط والرئيس العام لديوان الخدمة المدنية ومدير معهد الإدارة العامة . وتساعد اللجنة العليا على أداء مهمتها لجنة تحضيرية لمراجعة الدراسات والبحوث الإدارية والتنظيمية التي يقدم بها خبراء معهد الإدارة العامة والذين يشكلون الكادر الفني لأعمال وأنشطة اللجنة .

(ج) الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة : وهي أحد تشكيلات وزارة المالية والاقتصاد الوطني وتعمل بالتنسيق الدقيق مع اللجنة العليا للتطوير والإصلاح الإداري ، وقد ربطت بوزارة المالية لضمان انسجام وتوافق أعمال التطوير وإعادة التنظيم لأجهزة ومؤسسات الدولة مع اعتمادات الميزانية وفي إطار التنظيمات المالية للدولة .

٥- أجهزة التمويل

وتمثلها وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وقد سبق التعرض لها في جزء سابق من هذا البحث .

٦- أجهزة البحوث والدراسات العلمية

ويمثلها مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية التي أنشئت عام ١٣٩٧هـ تحت مسمى المركز الوطني للعلوم والتكنولوجيا . وتناط بالمدينة مهمات وضع السياسات الوطنية للاهتمام بالعلوم ونقل التكنولوجيا وتشجيع البحوث والدراسات العلمية وتنسيقها طبقاً لمتطلبات التنمية في المملكة .

المجالس واللجان المركزية

في إطار قيام الدولة بمهماتها في تخطيط السياسات الداخلية لمختلف القطاعات والأنشطة التي تمارسها فقد شُكلت مجالس ولجان مركزية عليا ربطت بأعلى سلطة في الدولة ، وتتمثل هذه المجالس واللجان في ما يلي :

١ - اللجنة العليا للتطوير والإصلاح الإداري .

٢ - اللجنة العليا لسياسة التعليم .

٣ - المجلس الأعلى للإعلام .

٤ - مجلس الدفاع الأعلى .

٥ - المجلس الأعلى لسياسة البترول .

٦ - مجلس القوى العاملة .

٧ - مجلس القضاء الأعلى .

٨ - مجلس الأوقاف الأعلى .

٩ - مجلس رعاية العلوم والفنون والآداب .

١٠ - مجلس الخدمة المدنية .

١١ - المجلس الأعلى للآثار .

١٢ - المجلس الأعلى للدفاع المدني .

١٣ - مجلس الأمن الوطني .

الأجهزة الرئاسية

إن شمولية وظائف الدولة وتنوع أعبائها ومسؤولياتها تطلب إنشاء أجهزة رئاسية مركزية متخصصة للإشراف على قطاعات مهمة وحيوية ، ويرتبط بعضها مباشرة بأعلى سلطة في البلاد . وهذه الأجهزة تتمثل في ما يلي :

١ - الرئاسة العامة للحرس الوطني. وقد تأسست عام ١٣٧٤هـ ومن وظائفها الأساسية المحافظة على الدين والعقيدة والمشاركة مع القوات المسلحة في الدفاع عن حدود المملكة ، والمشاركة مع قوات الأمن الداخلي في حفظ الأمن والنظام وحماية المنشآت العامة .

٢ - رئاسة هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر . وقد تأسست عام ١٣٧٤هـ.

٣ - رئاسة البحوث العلمية والإفتاء والدعوة والإرشاد . ١٣٧٤هـ .

٤ - رئاسة الاستخبارات العامة . ١٣٧٧هـ .

٥ - الرئاسة العامة لتعليم البنات . ١٣٨٠هـ .

٦ - رئاسة الطيران المدني . ١٣٨١هـ .

٧ - الرئاسة العامة لرعاية الشباب . ١٣٩٤هـ .

٨ - الرئاسة العامة لشؤون الحرمين الشريفين . ١٣٩٨هـ .

المؤسسات والشركات العامة

مع اتساع دور الدولة وتزايد أنشطتها وانتقالها من الدور التقليدي المنحصر في توفير العدل والأمن والنظام وحماية الحدود ورسم السياسة الخارجية والإعلامية وتوفير الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية والبلدية ، إلى دور الإدارة الحكومية الحديثة ودخولها مجالات جديدة لم تكن معروفة من قبل ، برزت المؤسسات العامة في العصر الحديث كأجهزة إدارية تمارس الوظائف والأنشطة والخدمات العامة التي تتميز بطبيعة خاصة مختلفة عن غيرها من أنشطة الدولة التقليدية ووظائفها. إن طبيعة بعض الأنشطة والخدمات تتطلب في إدارتها أسلوباً ونمطاً في الأداء يختلف عن الأسلوب المتبع في داخل الأجهزة الحكومية التقليدية ، أسلوباً يتصف بالسرعة في الأداء ، وبالاستقلالية في الشؤون المالية والإدارية ، وتحرراً من البيروقراطية والروتين الحكومي ومظاهر التعقيد والجمود التي تتسم بها معظم الإجراءات في بعض الأجهزة الحكومية .

لقد أصبح الجهاز الحكومي في إطاره التقليدي غير قادر على مواكبة معطيات المرحلة الحديثة من تطور الدور الاقتصادي والتنموي للدولة ، لذلك كان التحول إلى نظام المؤسسات والمشاريع العامة هو الحل لتوفير المرونة اللازمة لممارسة الأنشطة العامة الخدمية والإنتاجية التي تتطلب طبيعتها الخاصة أساليب عمل مغايرة تماماً لأساليب عمل الأجهزة الحكومية .

نشأة المؤسسات العامة وتطورها

لقد صاحب التطور الكبير في أجهزة الدولة اهتمام متوازن بنشأة المؤسسات العامة

كأسلوب من أساليب اللامركزية المرفقية . ومن الطبيعي أن الاهتمام لم يتبلور خلال مراحل التأسيس الأولى باستثناء مؤسسة النقد العربي السعودي التي تأسست عام ١٣٧٢هـ ؛ لذا كان هذا التأخير في نشأة المؤسسات العامة أمراً منطقياً ، فلم يكن من المعقول البدء في تأسيس أجهزة اللامركزية المرفقية قبل أن يتم إنشاء الأجهزة الأساسية المتمثلة وبقية أجهزة الدولة ومؤسساتها.

ومع التسارع في نمو أجهزة الدولة ووظائفها الحديثة كان التسارع أيضاً في نشأة المؤسسات العامة إلى أن وصل عددها الآن إلى ما يزيد عن ثلاثين مؤسسة عامة يتم تصنيفها على النحو التالي :

١ - **المؤسسات الاقتصادية.** وهي المؤسسات التي تمارس دوراً اقتصادياً ، وعددها ثلاث عشرة مؤسسة عامة ، وهي :

- المؤسسة العامة للخطوط العربية السعودية (١٣٧٩هـ).
- المؤسسة العامة للبترول والمعادن (١٣٨٢هـ) .
- مصلحة المياه والصرف الصحي بمنطقة الرياض (١٣٨٣هـ).
- مصلحة المياه والصرف الصحي بالمنطقة الشرقية (١٣٨٧هـ).
- مصلحة المياه والصرف الصحي بمنطقة مكة المكرمة (١٣٩١هـ).
- المؤسسة العامة للموانئ (١٣٩١هـ).
- المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق (١٣٩٢هـ).
- المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة (١٣٩٥هـ).
- الهيئة الملكية للجبيل وينبع (١٣٩٥هـ).
- المؤسسة العامة للكهرباء (١٣٩٦هـ).
- مصلحة المياه والصرف الصحي بمنطقة المدينة المنورة(١٣٩٨هـ).
- المؤسسة العامة للخطوط الحديدية السعودية (١٤٠١هـ).
- مصلحة المياه والصرف الصحي بمنطقة القصيم (١٤٠٣هـ).

٢ – المؤسسات التعليمية والتدريبية. وتتمثل في الجامعات السعودية ، وهي :

- جامعة الملك سعود (١٣٧٧هـ).
- معهد الإدارة العامة (١٣٨٠هـ).
- الجامعة الإسلامية (١٣٨١هـ).
- جامعة الملك فهد للبترول والمعادن (١٣٨٣هـ).
- جامعة الملك عبد العزيز (١٣٨٧هـ).
- جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية (١٣٩٤هـ).
- جامعة الملك فيصل (١٣٩٥هـ).
- المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني (١٤٠٠هـ).
- جامعة أم القرى (١٤٠١هـ).
- جامعة الملك خالد (١٤١٩هـ).

٣ – المؤسسات الاستشارية والعلمية. وتتمثل في ما يلي :

- الدار السعودية للخدمات الاستشارية (١٣٨٦هـ).
- الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس (١٣٩٢هـ).
- مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية (١٤٠٠هـ).

٤ – المؤسسات الاجتماعية. وتتمثل في ما يلي :

- جمعية الهلال الأحمر السعودي (١٣٨٣هـ) .
- المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية (١٣٨٩هـ).
- الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها (١٤٠٦هـ).

٥ – المؤسسات المالية. وتتمثل في ما يلي :

- مؤسسة النقد العربي السعودي (١٣٧٢هـ).
- البنك الزراعي العربي السعودي (١٣٨٢هـ).
- بنك التسليف السعودي (١٣٩١هـ) .
- صندوق التنمية العقارية (١٣٩٤هـ).

- الصندوق السعودي للتنمية (١٣٩٤هـ).
- صندوق التنمية الصناعية السعودي (١٣٩٤هـ).

الشركات العامة

تعتبر الشركة العامة أحد الأشكال التنظيمية للدولة ، تنشئها الدولة لممارسة أنشطة اقتصادية مرفقية ، وقد تكون الشركة العامة مملوكة للدولة بالكامل مثل شركة الزيت العربية السعودية (أرامكو) ، وشركة الاتصالات السعودية ، أو تملك الدولة جزءاً من رأسمالها مثل الشركات الموحدة للكهرباء ، والشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك) . وتنشأ الشركات العامة للأسباب التالية :

١ - الرغبة في المرونة وتحرير هذه الأنشطة من القيود والتعقيدات الإدارية والمالية .

٢ - سهولة تكوين الشركات العامة .

٣ - قدرة الحكومة على تغيير نسبة حصتها في ملكية الشركة العامة من وقت لآخر ، ببيع الأسهم أو شرائها.

٤ - قدرة الشركات العامة على العمل في ظل القوانين التي تطبق على شركات القطاع الخاص .

٥ - قد يعتبر البعض أن الشركات العامة هي مرحلة انتقالية لانتقال ملكية وإدارة الشركة العامة إلى القطاع الخاص ، ويعزز هذا الاتجاه سياسة الخصخصة التي تنتهجها المملكة في هذه السنوات .

الإدارة المحلية

إن كبر مساحة المملكة العربية السعودية وترامي أطرافها وتزايد كثافتها السكانية وتنوع كمية الخدمات العامة وضخامتها وتعدد المرافق العامة وتشتتها فرض الاهتمام بتنظيم الأجهزة المحلية وإدارتها بشكل يتفق مع طبيعة الخدمات المحلية وكثافتها.

إن الأخذ بأسلوب الإدارة المحلية يعتبر في حقيقة الأمر تلبية فعلية لطبيعة الزمان والمكان الذي وقعت فيه . فالحكومة المركزية لديها من المهمات والأعباء الوظيفية ما يجعلها في حاجة

ماسة إلى أن تعهد للوحدات المحلية بمهمة إدارة وتنفيذ ومتابعة الأنشطة والخدمات العامة على المستوى المحلي بحيث تتفرغ الحكومة المركزية لمهمات التخطيط والإشراف والمتابعة ، وتضمن تحقق السرعة والفعالية والتخصص في تقديم الخدمات العامة على المستوى المحلي .

وتتشكل الإدارة المحلية في المملكة العربية السعودية من ثلاثة قطاعات رئيسة نستعرضها على النحو التالي :

١ - إدارات المناطق

تعتبر إدارات المناطق وما يرتبط بها من محافظات ومراكز العصب الرئيس والمحور الذي تتركز حوله الأنشطة والخدمات المحلية في المملكة . وقد قسّمت المملكة في تنظيمها المحلي لعام ١٤١٢هـ إلى (١٣) منطقة إدارية موزعة إلى (٤٣) محافظة فئة (أ) وإلى (٦٠) محافظة فئة (ب) . وترتبط إدارات المناطق بوزير الداخلية مباشرة ، وتحقيقاً للتنسيق بين وزارة الداخلية وإدارات المناطق المختلفة فقد استحدثت وكالة وزارة الداخلية لشؤون المناطق ؛ لتمارس مهمات المتابعة والتنسيق بين الوزارة وإدارات المناطق .

٢ - قطاع البلديات

يتشكل قطاع البلديات في المملكة من :

- الأمانات . (٥)
- بلديات المناطق . (٧)
- بلديات المدن . (٩٠)
- المجمعات القروية . (٦٢)
- مديريات الشؤون البلدية . (٥)

وبالرغم من أن الأمانات الكبرى ترتبط مباشرة بوزير الشؤون البلدية والقروية ، إلا أن بلديات المناطق والمدن والمجمعات القروية تمارس قدراً كبيراً من الصلاحيات والسلطات التي أتاحها لها نظام البلديات ، ويكشف هذا النمط من العلاقة الاتجاه الجدي لدى الحكومة لتفويض قدر أكبر من الصلاحيات إلى قطاع البلديات بشكل يتيح لها أداء مهماتها وتحمل مسؤولياتها بأقصى قدر من الكفاءة والفعالية.

٣ - فروع الوزارات والمؤسسات الحكومية

يتنوع عدد وتنظيم فروع الوزارات والمؤسسات الحكومية على المستوى المحلي من وزارة لأخرى ومن منطقة لأخرى ، حيث إن طبيعة الخدمات وحجمها التي تقدمها الوزارة المعنية في منطقة أو محافظة ما يفرض عليها تنظيم وإدارة فروعها ومكاتبها الإقليمية بطريقة تتناسب مع حجم تلك الخدمات وطبيعتها ، فحجم المنطقة وكثافتها السكانية وخصائصها الجغرافية والديموغرافية هي عوامل تلعب دوراً في إدارة وتنظيم الإدارة الإقليمية لوزارة أو مؤسسة حكومية .

كما يلاحظ أن العلاقة بين جهاز الوزارة أو إدارة المصلحة الحكومية المركزية في العاصمة وبين إدارتها المحلية تتراوح بين المركزية واللامركزية ، وذلك تكيفاً مع طبيعة عمل الجهاز واتجاه الإدارة العليا في الوزارة نحو هذا الأسلوب في تعامله مع الوحدات المحلية.

الخاتمــــة

من قراءة التاريخ الإداري للمملكة العربية السعودية يتبين أن للإدارة العامة ماضياً أصيلاً متطوراً ومستقبلاً مشرفاً ، لقد أولى المغفور له الملك عبد العزيز اهتماماً فائقاً بتنظيم المؤسسات الحكومية وبإدارتها منذ بدء التأسيس ، وكانت عملية الإصلاح والتطوير الإداريين التي بدأت في عهده واستمرت من بعده في عهود أبنائه تتم بشكل مرحلي وبصورة تدريجية مراعية الظروف الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية للدولة .

لقد أدى التقدم العلمي والتقني ، والتطور الاجتماعي والنمو الاقتصادي الذي شهدته المملكة منذ تأسيسها إلى اتساع نطاق عمل الدولة ، الأمر الذي استلزم تطوير الإدارة الحكومية وتنظيمها على المستويين التشريعي والتنظيمي على أسس علمية وعملية ؛ لتكون هذه المؤسسات قادرة على مواجهة التحديات .

لقد حظيت سيرة المغفور له الملك عبد العزيز باهتمام الباحثين والمفكرين إلا أن الجانب الإداري والتنظيمي من هذه السيرة لم يلق الاهتمام والتحليل المطلوبين بشكل يتناسب وضخامة الإنجازات المتحققة في هذا المجال .

لذلك فالحاجة مازالت ماثلة لإلقاء المزيد من الضوء على فلسفة الملك عبد العزيز

وأسلوبه في المجالات الإدارية والتنظيمية .

إن الملك عبد العزيز ، رحمه الله ، وبشهادة الجميع ، قد حقق إنجازاً وطنياً وعالمياً بإمكانات محدودة ، ولكن يظل إنجازه في مجال إدارة شؤون الدولة وتنظيمها إنجازاً يفوق كافة المعايير والمقاييس إذا أخذنا في الحسبان محدودية الإمكانات المالية والبشرية في مرحلة التأسيس .

لقد شهدت المملكة العربية السعودية خلال المائة عام الماضية تطورات هائلة في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية ، وهو تطور لم يكن ممكناً لولا تطور مؤسسات الإدارة العامة وتنظيماتها باعتبارها المحور أو الركيزة التي تدفع بعجلة التنمية للسير والانطلاق في كافة المجالات .

وإذا كانت البداية مجداً وسؤدداً فإن التاريخ الإداري سوف يسجل لأبناء عبد العزيز سعود وفيصل وخالد (رحمهم الله) وفهد ، أطال الله في عمره ، إكمال مسيرة أبيهم ، رحمه الله ، في تطوير وتحديث أنظمة الدولة ومؤسساتها ، بما يحقق رفاهية المواطنين ورضاهم.

قائمة المصادر والمراجع

الأنظمة

- التعليمات الأساسية لعام ١٣٤٥هـ .
- نظام مجلس الشورى لعام ١٣٤٦هـ .
- النظام العام لأمانة العاصمة والبلديات لعام ١٣٥٧هـ .
- نظام الأمراء لعام ١٣٥٩هـ .
- نظام مجلس الوزراء لعام ١٣٧٣هـ .
- نظام المقاطعات لعام ١٣٨٣هـ .
- نظام المؤسسات العامة لعام ١٤٠٧هـ .
- نظام المناطق لعام ١٤١٢هـ .

- النظام الأساسي للحكم لعام ١٤١٢هـ .
- نظام مجلس الشورى لعام ١٤١٢هـ .

المراجـــــع

- محمد توفيق صادق . *تطور الإدارة والحكم في المملكة العربية السعودية*. الرياض : معهد الإدارة العامة ، ١٣٨٥هـ .
- د. أمين ساعاتي. *الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية*. القاهرة: مطبعة نهضة مصر ، ١٤٠٤هـ/١٩٨٤م .
- الإدارة العامة للمؤسسات. *الديوان العام للخدمة المدنية*. الرياض : مطابع دار الثقافة ، ١٤٠٤هـ .
- عبد الباري السنيدي. *مراحل تطور تنظيم الإدارة الحكومية في المملكة العربية السعودية*. الرياض : مطابع الفرزدق التجارية ، ١٤١٠هـ/١٩٩٠م.
- د. هاني يوسف خاشقجي. *التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية*. الرياض : مطابع الفرزدق التجارية ، ١٤١٣هـ .
- إبراهيم العتيبي. *تنظيمات الدولة في عهد الملك عبد العزيز ، ١٣٤٣ - ١٣٧٣هـ - دراسة تاريخية*. الرياض : مكتبة العبيكان ، ١٤١٤هـ .
- أحمد عبد الله الباز. *تطور النظام السياسي والإداري في المملكة العربية السعودية*. الرياض : دار الشبل للنشر والتوزيع ، ١٤١٧هـ .
- محمد الطويل وآخرون. *الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية*. الرياض : معهد الإدارة العامة ، ١٤١٦هـ/١٩٩٦م .
- معهد الإدارة العامة. *تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام*. الرياض : معهد الإدارة العامة ، ١٤١٩هـ/١٩٩٩م .

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ٢٤٣-٢٧٨، (١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م).

تطور المنشآت الصناعية السعودية واستراتيجياتها المستقبلية

د. محمد بن حمد الكثيري

أستاذ الإدارة الاستراتيجية المساعد

د. محمد بن عبد الله العوض

أستاذ الإدارة الاستراتيجية والتسويق المساعد

قسم إدارة الأعمال، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود

الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. بالرغم من ذلك النمو المتزايد وتلك النتائج التي حققتها المنشآت الصناعية السعودية فإن هناك نقصاً في الدراسات التي تسعى لرصد تجربة تلك المنشآت من جانب، أو تعمل على استقراء التوجهات الاستراتيجية المستقبلية لها من جانب آخر. بل إن هناك شبه إجماع بين الباحثين والمهتمين على قلة الدراسات الاستراتيجية المتعلقة بالمنشآت السعودية بصفة عامة والصناعية على وجه الخصوص، مما دعا أولئك الكتاب إلى المطالبة بالقيام بمزيد من الدراسات وإجرائها في هذا المجال (أيوب، ١٤١٧هـ؛ أيوب، ١٤١٨هـ؛
Al-Kathiri, 1997; Al-Awadh, 1996;.Ali and Camp, 1995; kassem and Habib, 1989; Al- Malik, 1989).

ومن أجل ذلك جاءت هذه الدراسة لرصد التجربة التي مرت بها المنشآت الصناعية في المملكة العربية السعودية من جانب، وإلقاء الضوء على الاستراتيجيات المستقبلية لتلك المنشآت من جانب آخر، وذلك من خلال:

١- رصد التطور التاريخي للمنشآت الصناعية السعودية.

٢- إلقاء الضوء على التوقعات المستقبلية لنمو الصناعات السعودية وانحسارها.

٣- إلقاء الضوء على الاستراتيجيات المستقبلية للمنشآت الصناعية السعودية؛ سواء من حيث العدد، أو الاندماج أو التحول، أو الاستحواذ أو التعاون.

وقد اعتمدت الدراسة أسلوبي البحث المكتبي والميداني منهجاً لها، حيث تناولت الدراسة المكتبية مسح أدبيات الصناعة من خلال عرض تاريخي لتطور الصناعة في المملكة. وقد جمعت معلومات هذا الجانب من مصادرها المختلفة، بالإضافة إلى عدد من اللقاءات التي تمت مع عدد من المهتمين بالصناعة في المملكة بغرض الحصول على مزيد من المعلومات من أجل إثراء مادة البحث. أما الجانب الميداني فقد تم الاعتماد فيه

على قوائم الاستقصاء (الاستبانات) التي صممت خصيصاً لتغطية التوجهات المستقبلية للصناعات السعودية من وجهة نظر العاملين في الإدارات العليا في المصانع السعودية.

وقد أظهرت نتائج الدراسة أن التوقعات تشير إلى أن هناك اختلافاً في نمو الصناعات السعودية، وفي استراتيجياتها المستقبلية. فمن المتوقع أن تنمو بعض الصناعات، مثل صناعة المواد الغذائية والمشروبات أكبر من سواها. كما أن توقع اتباع بعض المنشآت الصناعية لاستراتيجيات مستقبلية معينة مثل الاندماج والاستحواذ قد يفوق اتباعها لبعض الاستراتيجيات الأخرى. وقد انتهت الدراسة إلى المناداة بضرورة القيام بدراسات مستقلة تأخذ كل صناعة على حدة من أجل استقراء مستقبلها والتعرف على ما يتوقع أن تنتهجه من استراتيجيات.

مقدمة

تهدف هذه الدراسة إلى رصد التجربة التي مرت بها المنشآت الصناعية في المملكة العربية السعودية من جانب، وإلقاء الضوء على الاستراتيجيات المستقبلية لتلك المنشآت من جانب آخر.

وقد اعتمدت هذه الدراسة على أسلوبي البحث المكتبي والميداني في الوقت نفسه؛ حيث تم الرجوع إلى الكثير من المصادر والدراسات السابقة في هذا المجال، بالإضافة إلى الاستبيانات التي تم توجيهها إلى مديري تلك المصانع، وقد أظهرت نتائج الدراسة ان التوقعات تشير إلى أن هناك اختلافاً في نمو الصناعات السعودية وفي استراتيجياتها المستقبلية. فمن المتوقع أن تنمو بعض الصناعات، مثل صناعة المواد الغذائية والمشروبات أكبر من سواها. كما أن توقع اتباع بعض المنشآت الصناعية في بعض الصناعات لاستراتيجيات مستقبلية معينة مثل الاندماج والاستحواذ أكبر من غيرها في صناعات أخرى. وقد انتهت الدراسة إلى ضرورة القيام بدراسات مستقلة تأخذ كل صناعة على حدة من أجل استقراء مستقبلها، والتعرف على ما يتوقع أن تنتهجه من استراتيجيات.

أهمية الدراسة

تولي حكومة المملكة العربية السعودية اهتماماً خاصاً بالصناعة، إدراكاً منها بأهمية ذلك وضرورته لدعم الاقتصاد الوطني. وقد جاءت خطط التنمية الخمسية مؤكدة ذلك

التوجه، وداعية إلى تنويع القاعدة الإنتاجية، وتخفيف الاعتماد على إنتاج النفط الخام وتصديره.

وقد كان من نتيجة ذلك انتشار الأنشطة الصناعية بقطاعاتها المختلفة، وازدياد أعدادها. حيث قفزت من ١١٧ مصنعاً في عام ١٣٩٠هـ بتمويل قدره ٣,٢٣٧,٨١٨,٨١٧ ريالاً إلى ٣١٣١ مصنعاً في عام ١٤١٨هـ كان تمويلها ٢٣٠,٤٨٧,٩٨٧,٥٢١ريالاً. وكانت مساهمة القطاع الصناعي ١٣,١٪ من إجمالي الناتج المحلي لعام ١٤١٥هـ، ويتوقع أن تصل تلك النسبة في عام ١٤١٩هـ/١٤٢٠هـ إلى ١٤,٢٪ (الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، ١٤١٩هـ). وقد صاحب ذلك نمو في الصادرات الصناعية، حيث بلغت ٢٣,١ مليار ريالاً عام ١٤١٦هـ مقارنة بـ ١١٨٥ مليون ريال في عام ١٤٠٥ هـ (الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، ١٤١٩هـ).

وبالرغم من ذلك النمو المتزايد، وتلك النتائج التي حققتها الصناعة، إلا أن هناك نقصاً في الدراسات التي تسعى لرصد هذه التجربة من جانب، أو تعمل على استقراء التوجهات الاستراتيجية المستقبلية لها من جانب آخر. بل إن هناك شبه إجماع بين الباحثين والمهتمين على قلة الدراسات الاستراتيجية المتعلقة بالمنشآت السعودية بصفة عامة، والصناعية منها على وجه الخصوص، مما دعا أولئك الكتاب إلى المطالبة بالمزيد والقيام بإجراء الدراسات في هذا المجال (أيوب، ١٤١٨هـ؛ أيوب، ١٤١٧هـ؛ Al-Kathiri, 1997; Al-Awadh, 1996; Ali and Camp, 1995; kassem and Habib, 1989; Al-Malik, 1989).

ومن أجل ذلك جاءت هذه الدراسة التي نأمل أن تضيف لبنة في هذا المجال بما تسعى إليه من رصد للتطور التاريخي للمنشآت الصناعية السعودية، وإلقاء الضوء على الاستراتيجيات التي ستساهم في تحديد مستقبل تلك الصناعات، وفي المنشآت الصناعية العاملة فيها.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى رصد التجربة الصاعية التي مرت بها المملكة العربية السعودية، واستشراف مستقبلها، وذلك من خلال :

١- رصد التطور التاريخي للمنشآت الصناعية السعودية.

٢- إلقاء الضوء على التوقعات المستقبلية لنمو أو انحسار الصناعات السعودية.

٣- إلقاء الضوء على الاستراتيجيات المستقبلية للمنشآت الصناعية السعودية ؛ سواء من حيث العدد، أو الاندماج أو التحول، أو الاستحواذ أو التعاون.

فروض الدراسة

وعلى ضوء أهداف هذه الدراسة فإنه يمكن صياغة الفروض التالية، وذلك لاختبارها إحصائياً فيما بعد:

الفرض الأول: لا يوجد فرق في متوسطات توقعات نمو أو انحسار الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية.

الفرض الثاني: لا يوجد فرق في متوسطات توقعات زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية.

الفرض الثالث: لا يوجد فرق في متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية بعضها مع بعض في الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية.

الفرض الرابع: لا يوجد فرق في متوسطات توقعات زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية التي تتحول من مصانع عائلية إلى شركات مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية.

الفرض الخامس: لا يوجد فرق في متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في استحواذ بعض المنشآت الصناعية على بعضها البعض في الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية.

الفرض السادس: لا يوجد فرق في متوسطات توقعات زيادة أو نقص التعاون بين المصانع في الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية.

منهج الدراسة

تجمع هذه الدراسة في منهجها البحثي بين البحث المكتبي والبحث الميداني ؛ بغرض تغطية الموضوع محل البحث تغطية متكاملة. وقد تناولت الدراسة المكتبية مسح أدبيات الصناعة، من خلال عرض تاريخي لتطور الصناعة في المملكة منذ نشأتها، وقد جمعت هذه المعلومات من مصادرها في هذا المجال مثل الوزارات المعنية، أو الغرف التجارية، وصندوق التنمية الصناعي، والدار السعودية للخدمات الاستشارية بالإضافة إلى الدراسات السابقة وغيرها. كما اشتمل هذا الجزء من الدراسة على عدد من اللقاءات التي عقدها الباحثان مع عدد من المهتمين بالصناعة في المملكة ؛ بغرض التعرف على مزيد من المعلومات لإثراء مادة هذا البحث.

أما الجانب الميداني فقد اعتمد البحث على قوائم الاستقصاء (الاستبانات) التي صممت خصيصاً لتغطية التوجهات المستقبلية للصناعات السعودية من وجهة نظر العاملين في هذه الصناعات، وقد تم الاعتماد في وضع العناصر الأساسية التي شملتها أسئلة الاستبانة على المسح النظري لأدبيات الموضوع. وقبل توزيع الاستبانة على عينة الدراسة تم اختبارها على عدد محدود من مجتمع الدراسة بهدف التأكد من صحة ودقة أداة القياس، وقدرتها على جمع البيانات المطلوبة بشكل واضح ودقيق.

بعد التأكد من صحة أداة البحث المستخدمة، تم جمع المعلومات الميدانية من خلال عينة عشوائية طبقية تمثل جميع التصنيفات الثمانية الأساسية للصناعات السعودية والمصنفة من قبل وزارة الصناعة والكهرباء، وهي: المواد الغذائية والمشروبات، والمنسوجات والملابس الجاهزة والجلود، والخشب والمنتجات الخشبية والأثاث، والورق والطباعة والنشر، والكيماويات والمنتجات البلاستيكية، ومواد البناء والصيني والخزف والزجاج، والمعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)، والمنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات. وقد تم اختيار عينة عشوائية من المصانع السعودية المدرجة ضمن دليل المصانع السعودية الصادر من وزارة الصناعة والكهرباء في المملكة قدرها (٣٠٠) مصنع، أي ما يقرب من (١٠٪) من إجمالي تلك المصانع.

تم تحديد المدير العام أو أحد المسؤولين في الإدارة العليا في المصنع للإجابة على قوائم الاستقصاء (الاستبانة)، وكان تحديد المفردة بهذه الخصائص بناء على طبيعة الأسئلة المدرجة في القائمة ذات الطابع الاستراتيجي الذي يحتاج إلى شخص في الإدارة العليا قادر على إعطاء رؤية استراتيجية لمستقبل الصناعات في المملكة العربية السعودية.

أرسلت قوائم الاستقصاء إلى الإدارات العليا في المصانع في جميع مناطق المملكة، وقد تم إرسالها في مدينة الرياض مناولة، كما تم جمعها بنفس الطريقة، أما المناطق الأخرى فقد تم الاستعانة بالغرف التجارية والصناعية بتلك المناطق في توزيع القوائم. وتم الحصول على (١٩٨) قائمة كان الصالح منها للتفريغ (١٩٢) قائمة، وبالتالي كانت نسبة الاستجابة (٦٤٪) وهي نسبة جيدة. وقد أخضعت البيانات الأولية التي جمعت من خلال قوائم الاستقصاء للمعالجة من خلال الاختبارات المناسبة مثل مربع كاي، واختبار فردمان **Friedman Test** والتي استخدمت لقياس الفروق المعنوية بين المنشأة التي تمت دراستها، ولاختبار فروض الدراسة.

التطور التاريخي للمنشآت الصناعية واستراتيجياتها المستقبلية

تمهيد

قد يكون الحديث عن تطور المنشآت الصناعية واستراتيجياتها المستقبلية مبتورا ما لم يتم التعرض للوضع الاقتصادي بصفة عامة؛ إذ لا بد من إلقاء نظرة عامة على بعض جوانب الاقتصاد والنواحي المهمة فيه قبل التطرق إلى موضوع المنشآت الصناعية، وهو جوهر هذا البحث. فالاقتصاد السعودي مر بمراحل مختلفة بدءا بالاعتماد على الأنشطة البدائية البسيطة، وحتى الوصول إلى الاقتصاد المخطط والمنظم، وكل ذلك كان له الأثر الكبير على تطور كافة أوجه الاقتصاد، بما فيها الصناعة.

الوضع التاريخي لاقتصاد المملكة

كان مجتمع المملكة العربية السعودية مجتمعا قبليا تتوزع فيها القبائل في أماكن جغرافية متباعدة لا يربطها رابط، حتى جاء عهد تأسيس البلاد وتوحيدها على يد المغفور له - بإذن

الله - جلالة الملك عبد العزيز. وقد أثر ذلك التشتت الجغرافي في الوضع الاقتصادي ؛ حيث أدى إلى (العبيد و عطية، ١٤١٥هـ) :

١ - ضعف حركة التجارة الداخلية بين مختلف الأقاليم، وقد ساعد اختلاف العملات المستخدمة على تحقيق ذلك.

٢- نظراً لضعف حركة التجارة بين الأقاليم، فلم يكن هناك أي حافز للتخصص في الإنتاج وتقسيم العمل، بل كان كل إقليم بمثابة مجتمع مغلق يعيش في حالة شبه اكتفاء ذاتي، وقد أثر ذلك في نمو الأنشطة الاقتصادية.

٣- نظراً لأن الصناعة بمفهومها الحديث لا يمكن أن تقوم إلا على أساس إنتاج الحجم الكبير، فإن بيئة المجتمع القبلي بما تتصف به من تفتت في الأسواق وصغر في أحجامها، لا يمكن أن تقوم فيها صناعة بأي معيار من المعايير.

٤- بالرغم من اتصال بعض المدن بالعالم الخارجي كمكة المكرمة والمدينة وجدة، فإن الرواج الذي حدث فيها لم يكن لينتشر في غيرها من أجزاء الجزيرة نظراً لصعوبة الاتصال.

وقد كانت هذه العوامل دافعاً للملك المؤسس للتفكير في إيجاد آلية معينة لتطوير البلاد، والحد من آثار عوامل التخلف تلك. وهذا ما دعاه إلى تبني برنامجين إصلاحيين ؛ أحدهما سياسي والآخر اقتصادي.

وقد هدف البرنامج الاقتصادي إلى تحقيق الأهداف التالية (الشهراني و الخليوي، ١٤١٠هـ ؛ عيسى، بدون سنة نشر ؛ العبيد و عطية، ١٤١٥هـ) :

١- الإصلاح النقدي

حيث قام الملك المؤسس بسحب كل العملات المحلية وحل محلها الريال المجيدي. وبعد فترة قام بسك عملة محلية تحمل اسم سلطان نجد. وفي عام ١٣٤٦هـ تم إصدار الريال الفضي السعودي والذي كان مماثلاً للريال المجيدي. وفي عام ١٣٧١هـ تم إنشاء مؤسسة النقد العربي السعودي لتكون بمثابة البنك المركزي، والتي قامت في عام ١٣٨٠هـ بإصدار أول عملة

ورقية (الريال السعودي) بالمملكة مغطاة بالذهب والعملات الأجنبية، وتم سحب العملات المعدنية من التداول. وخلال تلك الفترة نشرت الحكومة أول ميزانية لها وذلك في عام ١٣٥٠هـ وقد بلغت مائة مليون قرش أميري، أو ما يوازي في ذلك الحين مليون جنيه إسترليني (التويجري ١٤١٥هـ) والجدول رقم (١) يبين تلك الميزانية(عيسى، بدون سنة نشر).

الجدول رقم (١). ميزانية السنة المالية من ١٣٥٠/٨/١هـ إلى ٣٠ /١٣٥١/٧هـ.

قرش أميري	أبواب الإنفاق
٦٦٠٠٠٠٠	المخصصات الملكية
١٦٥٠٠٠٠٠	أقساط الدين
١٢٩٥٠٠٠٠	الديوان الملكي والقصور وديوان الخزينة
٣٨٥٠٠٠٠	قوات الحدود
٢٢٠٠٠٠٠٠	حصة الحجاز في مصالح الدفاع
١١٠٠٠٠٠٠	مواصلات ونقليات وتجهيزات
١١٢٣٦٩٢	رئاسة القضاء والمحاكم الشرعية
٣١٤٩٥٣٠	النيابة العامة وإدارة الملحقات
٥٧٣١١٠	مجلس الشورى والمجالس الإدارية
١٤٩٠٧٨٩	وزارة الخارجية وتوابعها
٢٧٣١٧٤٠	الصحة العامة والمحاجر والكرتينات
١٧٥٣٢٢٥	الكنداسات وتوابعها
١٢١٢٠٤٢	المعارف العمومية
٢٢٥١٠٧٨	الماليات
١٠٤٤١١٩٩	الأمن العام
١٦١٨٣٠	المطبعة الأميرية

تابع الجدول رقم (١).

قرش أميري	أبواب الإنفاق
١٦٥٠٧٠	هيئات الأمر بالمعروف
٩٨٨٧٢٠	الرواتب المتنوعة
٤٢١٠٤٥٠	البريد والبرق واللاسلكي والتليفون
٢٠٤٨١٣٧	الحرمان الشريفان
١٠٦٤٤٢٥٤٤	المجموع (قرش أميري)

المصدر: عيسى، سيد (بدون سنة نشر)، التنمية الاقتصادية وملامح ومنجزات خطط التنمية بالمملكة العربية السعودية؛ مطابع المجد التجارية، الرياض.

٢- ربط مناطق المملكة وتوطين البادية

حيث قام الملك عبد العزيز بإقامة بعض الطرق لربط أقاليم المملكة. وكان في مقدمة تلك الطرق خط سكة الحديد الذي يربط بين الرياض والمنطقة الشرقية، بالإضافة إلى ذلك، فقد تبني الملك عبد العزيز سياسة توطين البادية عن طريق إقامة ما عرف بنظام «الهجر»، وقد أدى ذلك إلى الاستقرار الاجتماعي الذي أدى بدوره إلى تشجيع الحركة الاقتصادية وازدهارها (العبيد و عطية، ١٤١٥هـ).

٣- التنقيب عن البترول

كان اكتشاف البترول نقطة جوهرية في تاريخ المملكة الاقتصادي، بل كان هو المحرك الأساسي والعامل الأول في إحداث النقلة الحضارية التي تعيشها المملكة، ويعود اكتشاف البترول إلى عام ١٣٥٢هـ حينما وقع الملك عبد العزيز اتفاقية بموجبها منح شركة ستاندرد أويل أوف كاليفورنيا (Standard Oil of California) حق امتياز التنقيب عن الزيت في الجزء الشرقي من المملكة العربية السعودية، وقد كان من نتيجة ذلك بدء تدفق الزيت في محرم ١٣٥٧هـ (مارس ١٩٣٨م) (عيسى، بدون سنة نشر؛ الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، ١٤١٩هـ؛ وزارة الصناعة والكهرباء، ١٤١٩هـ؛ التويجري، ١٤١٥هـ).

التنمية المخططة في المملكة

وقد كان هذا البرنامج الإصلاحي الاقتصادي نقطة الانطلاقة لبرامج أخرى، تمثلت في التخطيط الاقتصادي الشامل، أو ما يعرف بعصر التنمية المخططة، الذي بدأ مع خطة التنمية الخمسية الأولى والتي بدأت عام ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م). وقد كان عصر ما قبل التخطيط الشامل يعتمد على خطط أقل شمولاً توضع على أساس ميزانية سنوية (عيسى، بدون سنة نشر؛ العبيد و عطية، ١٤١٥هـ). وقد كان من جهود تلك الفترة دعوة الحكومة السعودية البنك الدولي للإنشاء والتعمير لإرسال بعثة إلى البلاد لدراسة إمكانية التنمية الاقتصادية، وذلك في عام ١٣٧٩هـ، وقد وفدت تلك البعثة إلى المملكة في شهر شوال عام ١٣٧٩هـ، وانتهت من دراستها وقدمت تقريرها في شهر ربيع الأول عام ١٣٨٠هـ، وقد استعرضت اللجنة في تقريرها المشاريع القائمة، وأوصت بوضع برنامج عمل يتم على أساسه وضع مشروع موزون وشامل للتنمية الاقتصادية في البلاد (عيسى، بدون سنة نشر). إضافة إلى ذلك فقد دعت الحكومة السعودية مؤسسة دبليو.لاهمير الاستشارية الألمانية (W. Lahmier Consulting Company) لدراسة التنمية الصناعية في البلاد، وكان من بين اقتراحاتها إنشاء البنكين الصناعي والزراعي (عيسى، بدون سنة نشر؛ الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، ١٤١٩هـ). ومنذ ذلك الحين أي منذ عام ١٣٩٠ هـ (١٩٧٠م) زادت مداخيل الدولة من البترول، وبدأت أولى الخطط الخمسية للتنمية، ومعها كانت بداية الدخول في مرحلة التخطيط التنموي الشامل، والذي كان له انعكاس كبير على تنمية كافة المجالات الاقتصادية، بما فيها الصناعة وأنشطتها المختلفة.

التطور الصناعي

كما ذكر سابقاً أن الظروف التي صاحبت تأسيس المملكة العربية السعودية والوضع الجغرافي والتباعد الإقليمي كانت عوائق أمام خلق أرضية مناسبة تسهم في إيجاد صناعة مناسبة وتطويرها (الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، ١٤١٩هـ؛ العبيد وعطية ١٤١٥هـ). إلا أن ذلك لم يمنع من وجود بعض الصناعات المختلفة والبسيطة والمشتتة ما بين أقاليم

المملكة المختلفة، وكان للإمكانات المتوافرة لتلك الأقاليم بالإضافة إلى مواقعها الجغرافية دور في نشوء تلك الصناعات واختلافها من إقليم إلى آخر.

فقد كان حظ المنطقة الوسطى من الصناعة ضعيفاً بسبب عدم توافر المواد الخام، وعدم استقرار الناس، وكذلك رغبة سكانها العمل في الرعي والزراعة والتجارة، وموقفهم غير المحبب من الصناعة والأعمال اليدوية (الهطلاني، ١٤١٦هـ ؛ وزارة الصناعة والكهرباء، ١٤١٩هـ). إلا أن ذلك لم يمنع وجود بعض الصناعات التي كان يحتاجها السكان، كالصباغة والحدادة والنجارة والمصنوعات الفخارية وصناعة الخوص والحصر وأوعية حمل التمور، وبعض الصناعات الخشبية كالدواليب والصناديق الخشبية (وزارة الصناعة والكهرباء، ١٤١٩هـ ؛ الوشمي ١٤٠١هـ).

وفي المقابل كانت المنطقة الغربية أكثر حظاً من قرينتها الوسطى، وذلك لموقع الأولى الجغرافي، وتاريخها التجاري، حيث انتشرت بها صناعات كالسيوف والسهام في مكة والمدينة، وكذلك الصناعات القائمة على الذهب مثل العقود والأساور والخواتم. إضافة إلى ذلك فقد كانت هناك الصناعات القائمة على دبغ الجلود وصناعة القوارب والسفن الشراعية، وبالذات في ينبع وجدة (وزارة الصناعة والكهرباء، ١٤١٩هـ ؛الخطيب، ١٤٠٧هـ).

أما المنطقة الشرقية فإن موقعها على الخليج العربي ساهم في تواجد صناعة القوارب والسفن الشراعية. وكذلك انتشرت بها صناعة الأقمشة المختلفة القائمة على صوف الأغنام ؛ علاوة على الصناعات الجلدية والفخارية، وقليل من الصناعات المعدنية. وبالمقابل فقد اشتهرت المنطقة الشمالية بصناعة الجلود، وذلك لكثرة المواشي التي تعتبر المصدر الرئيسي لذلك النوع من الصناعة، إضافة إلى السجاد فقد كانت هناك صناعة الأقمشة والأسلحة والحصر والمفارش وصناعة المحاريث والمحّالات الخشبية.

أما المنطقة الجنوبية فقد ساعد توافر بعض أنواع من المواد الخام على تواجد بعض الصناعات المختلفة، منها صناعة دباغة الجلود والملابس بمختلف أنواعها الصوفية والحريرية والقطنية. كذلك اشتهرت صناعة الحلي والجرار الخاصة بحفظ الأطعمة، وكذلك صناعة الأقداح والصحاف والجفان والمكاييل والبسط والسلال والحصر والسجاجيد.

وإجمالاً فقد تمت هذه الصناعات، التي كانت في مناطق المملكة المختلفة، بشكل بدائي، ولم تكن هناك مصانع بالشكل المتوافر حالياً. بل كانت مصانع صغيرة الحجم مما قد يصنف في الدول المتقدمة صناعيا ضمن الحرف اليدوية (مؤسسة دبليو لاهمير وشركاه، ١٣٨١هـ)، أو المعامل والورش الصغيرة (وزارة الصناعة و الكهرباء، ١٤١٩هـ). وقد بلغ عددها ٢٧٤ معملاً وورشة حتى عام ١٣٨١ هـ (١٩٦١م)، موزعة حسب مناطق المملكة الرئيسة الثلاث كما يشير الجدول رقم (٢).

الجدول رقم (٢). الورش والمعامل (المصانع)القائمة إلى عام ١٣٨١هـ (١٩٦١م).

نوع النشاط	العدد موزعا حسب المناطق		
	الشرقية	الوسطى	الغربية
صناعة طوب الرمل الكلسي		١	١
صناعة طوب الآجر			٣
صناعة طوب الخرسانة	٤		٩
صناعة الأسمنت	١	١	١
صناعة الكلس			٢
صناعة الجبس	١	١	
صناعة أنابيب الخرسانة	٣		٢
صناعة البلاط والرخام	٤	٤	١٣
صناعة الفولاذ المعماري	٤	٤	١٠
صناعة سكب الحديد	٢		٤
ورش تصليح الآلات	٤	٥	١٣
صناعة الألواح والقضبان النحاسية		١	
صناعة المسامير وسحب الأسلاك		١	١
صناعة صفائح التنك			١
صناعة الأدوات المنزلية من الألمنيوم			١
صناعة الطلاء المعدني			١
ورش إصلاح وصيانة السيارات		١	٣

تابع الجدول رقم (٢).

نوع النشاط	الشرقية	الوسطى	الغربية
صناعة تلبيس الإطارات			٢
صناعة بناء هياكل السيارات	١		١
صناعة المظلات	١		١
صناعة نجارة البناء	٣	٥	٩
صناعة المراكب			١
صناعة الأثاث الخشبي	٢		٩
مطاحن الدقيق	٣	١	٣
المخابز	١	١	٢
صناعة المعكرونة			١
صناعة الزيوت			٢
صناعة الحلويات			٤
صناعة تعبئة التمور	١		١
صناعة الألبان		٢	١
المسالخ	٣	١	٣
صناعة الجلود	٤	١	٢
صناعة الأسماك			١
صناعة المرطبات	٣	٥	٥
صناعة الثلج	٣	٣	١٤
صناعة البوظة			١
مستودعات التبريد		١	٢
صناعة الملح	١		١
صناعة النسيج		١	
صناعة الملابس العربية	٤		
صناعة الحياكة	١		
صناعة الأحذية	١		١
صناعة الأخفاف	١		

تابع الجدول رقم (٢).

نوع النشاط	الشرقية	الوسطى	الغربية
صناعة الصابون			١
صناعة الجليسرين			١
صناعة أكياس الورق	١		١
مطابع	٣	٥	٨
صناعة قوالب البلاستيك			١
صناعة تكرير الزيت الخام			١
صناعة تعبئة غاز البترول السائل	١	١	١
صناعة ثاني أكسيد الكربون	١		١
صناعة الأكسجين	١	١	
صناعة تنظيف الملابس	١		١
صناعة الفخار	١		١
صناعة الثقاب		١	
محطات الكهرباء	١	٣	١
صناعة النوابض			١
المزارع		٣	٢
المجموع	٦٦	٥٤	١٥٤

المصدر: دراسة مقدمة إلى مجلس التخطيط الأعلى في حكومة المملكة العربية السعودية أعدته مؤسسة دبليو لاهميير وشركاه W. Lahmier Consulting Co.، مهندسون مستشارون، فرانكفورت، مين، ألمانيا (١٣٨١هـ / ١٩٦١م).

ولا بد من تأكيد أن الجهات المسؤولة قد اهتمت بالصناعة مبكراً؛ حيث كانت وزارة التجارة هي الجهة المسؤولة عن وضع الخطط الكفيلة بتشجيع الصناعة، وقد أنشأت لذلك إدارتين؛ إحداهما خاصة بشؤون الصناعة، والأخرى بشؤون الكهرباء، وذلك في ١٣٨١/٧/١هـ. ثم تم في ١٣٨٢/٧/١هـ دمج الإدارتين في إدارة واحدة تحت مسمى: [إدارة الشؤون الصناعية والكهربائية]. وفي عام ١٣٨٦هـ أصبح مسمى الإدارة [مديرية الصناعة

والكهرباء]. واستمر الأمر في التطور حتى تم تقسيم الوزارة إلى وكالتين: إحداهما للصناعة والكهرباء، والثانية للتجارة والتموين، وكان ذلك في تاريخ ١/٥/١٣٩٤هـ.

وأخيراً صدر المرسوم الملكي رقم أ/٢٣٦ وتاريخ ٨/١٠/١٣٩٥هـ بإنشاء وزارة مستقلة للصناعة والكهرباء (وزارة الصناعة والكهرباء، ١٤١٩هـ). وبالرغم من هذه الجهود إلا أن انتشار المصانع قبل عام ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م) كان محدوداً؛ حيث بلغت إلى ذلك العام ١١٧ مصنعاً بتمويل قدره ٣.٢٣٧.٨١٨.٨١٧ ريالاً وعمالة عددها ١٠,٨١٦ عامل، وكان معظمها من المصانع الصغيرة، باستثناء ثلاثة مصانع للأسمنت أنشئت عام ١٣٨٣هـ (١٩٦٣م) (التويجري، ١٤١٥هـ). ولكن مع بداية الخطة الخمسية الأولى عام ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م)، ومع تحسن الأوضاع الاقتصادية، وبداية التخطيط التنموي الشامل، أخذت المصانع في الازدياد من حيث العدد والتمويل والأيدي العاملة. حيث كان عدد المصانع في عام ١٣٩٥ هـ (١٩٧٥م) ٣٢٩ مصنعاً بتمويل قدره ١٤,٩٩٣,١٠٤,٩١٩ ريالاً، وعمالة عددها ٤٧,٢٧٥ عاملاً. وقد قفز ذلك العدد إلى ١٦٢٦ مصنعاً بتمويل قدره ١٦١,٢٣٢,٣٣٠٢٢١ ريالاً، وعمالة عددها ١٨٥,١٦٦ عاملاً، وذلك مع نهاية عام ١٤٠٥ هـ (١٩٨٥م). أما مع نهاية عام ١٤١٥ هـ (١٩٩٥م) فقد وصل عدد المصانع إلى ٢٩٩٥ مصنعاً، وبلغ تمويلها ٢٢٨,٤٨٤,٢٥٢,٣٥١ ريالاً، وكان عدد العاملين به ٢٨١,٢٢٧عاملاً.. أما في عام ١٤١٨ هـ (١٩٩٨م)، وهي آخر إحصائية متوافرة في هذا الشأن، فقد وصل عدد المصانع إلى ٣١٣١ مصنعاً بتمويل قدره ٢٣٠,٤٨٧,٩٨٧,٥٢١ ريالاً، وعدد العاملين إلى ٢٨٨,٥١٣عاملاً (الدار السعودية للخدمات الاستشارية، عدة سنوات).

ويحتوي الجدول رقم (٣) ملخصاً لتطور عدد المصانع وتمويلها حتى نهاية عام ١٤١٨هـ. كما يحتوي الجدول رقم (٤) توزيعاً مفصلاً لعدد المصانع، والعمالة، وإجمالي التمويل إلى نهاية عام ١٤١٨هـ مصنفة حسب النشاط الصناعي.

الجدول رقم (٣). تطور المصانع السعودية خلال الفترة من ١٣٩٠هـ إلى ١٤١٨هـ.

	عدد المصانع	عدد العاملين	التمويل (ريال)
إلى نهاية ١٣٩٠	١١٧	١٠,٨١٦	٣,٢٣٧,٨١٨,٨١٧
إلى نهاية ١٣٩٥	٣٢٩	٤٧,٢٧٥	١٤,٩٩٣,١٠٤,٩١٩
إلى نهاية ١٤٠٠	١٠٠٦	١٢٦,٣١٧	٩٩,٣٠٣,٢٦٩,٤٦٤
إلى نهاية ١٤٠٥	١٦٢٦	١٨٥,١٦٦	١٦١,٢٣٢,٣٣٠,٢٢١
إلى نهاية ١٤١٠	٢٢٥٩	٢٣٣,٦٥٧	٢٠١,١٠١,٨٣٢,٣٥١
إلى نهاية ١٤١٥	٢٩٩٥	٢٨١,٢٢٧	٢٢٨,٤٨٤,٢٥٢,٣٥١
إلى نهاية ١٤١٨	٣١٣١	٢٨٨,٥١٣	٢٣٠,٤٨٧,٩٨٧,٥٢١

المصدر: عدة إحصاءات مجمعة من الدار السعودية للخدمات الاستشارية.

الجدول رقم (٤). عدد المصانع، والعمالة، وإجمالي التمويل إلى نهاية عام ١٤١٨هـ مصنفة حسب النشاط الصناعي.

النشاط الصناعي	عدد المصانع	عدد العاملين	التمويل (ريال)
المواد الغذائية و المشروبات	٥٠٢	٤١١٧٠	١٦,٠١٢,٦٤٨,٧٨٠
المنسوجات و الملابس الجاهزة و الجلود	١٤٠	١٧١١٣	٣,٤٤٩,٣١٠,٠٠٠
الخشب و المنتجات الخشبية و الأثاث	١٤١	١٢٠١٦	٢,١٦١,٨٦٩,١١٢
الورق و الطباعة و النشر	١٩٨	١٥١٤٦	٥,٤٨٣,٠٢١,٠٠٠
الكيماوية و المنتجات البلاستيكية	٦٢٤	٦٧٧٥٢	١٥٠,٣٤٨,٤١٥,٨٩٨
مواد البناء و الصيني و الخزف و الزجاج	٥٤٦	٤٨٣٩٤	٢٥,٢٩٦,١٨٥,٨٦٤
المعدنية الأساسية	١١	٣٠٠٢	٤,٠٧٣,٧٨٠,٠٠٠
المنتجات المعدنية المصنعة و الماكينات و المعدات	٨٩٣	٧٧٥٠٩	٢٢,٣١٦,٩٢٦,٨٦٧
صناعات متنوعة أخرى	٧٦	٦٤١١	١,٣٤٥,٨٣٠,٠٠٠
الإجمالي	٣١٣١	٢٨٨٥١٣	٢٣٠,٤٨٧,٩٨٧,٥٢١

المصدر: إحصاءات مجمعة من الدار السعودية للخدمات الاستشارية.

وبالرغم من تزايد عدد المصانع حيث وصل عددها الإجمالي إلى ٣١٣١ مصنعاً وذلك إلى نهاية عام ١٤١٨هـ إلا أن الملاحظ أن هناك تناقصا ما بين سنة وأخرى ؛ حيث كان عدد المصانع لعام ١٤١٢هـ ١٨٢ مصنعاً، تناقص إلى ١٧٩ مصنعاً في عام ١٤١٣ هـ و ١٦٨ مصنعاً في عام ١٤١٤هـ، أما في الأعوام الأخيرة ١٤١٦ هـ و ١٤١٧ هـ و ١٤١٨ هـ فقد كان عدد المصانع ٥٩ و ٥٩ و ١٨ مصنعاً على التوالي. وهذا الوضع للمنشآت الصناعية يجعل المتأمل يطرح سؤالاً عن مدى النمو العددي لهذه المنشآت في المستقبل.

الاستراتيجيات المستقبلية

جانب آخر ذو أثر على وضع هذه المنشآت الصناعية في المستقبل، وهو ما أخذت تفرزه التطورات الاقتصادية المحلية والدولية، وما صاحبها من دعوة هذه الشركات إلى ضرورة التفكير في وضعها المستقبلي فيما يتعلق باندماجها بعضها مع بعض، أو استحواذ وتملك بعضها البعض الآخر، وذلك بهدف إيجاد كيانات قادرة على البقاء في ظل الظروف الاقتصادية، وما تفرضه من منافسة ونقص في الموارد. إضافة إلى ذلك، ومع ازدياد عدد الشركات العائلية وتكاثر أنشطتها، وما أدى إليه من ظهور بعض المشكلات في إدارتها، ظهرت الدعوة إلى تحويل ذلك النوع من الشركات إلى شركات مساهمة، وذلك رغبة في استمرارها، وتجنيبها بعض ما قد تتعرض له من مشكلات (كامل، ١٤١٥ ؛ مجلس الغرف، ١٤١٩هـ ؛الشرق الأوسط، ١٩٩٦م؛ الجزيرة، ١٤١٥هـ ؛ الاقتصادية، ١٤١٩هـ). ومن المتوقع أن يكون للمنشآت الصناعية في الصناعات السعودية نصيب من هذا التوجه المستقبلي، خاصة التوجه نحو التنويع الاستراتيجي الخارجي. ومن أكثر أنواع هذا التنويع هو الاندماج والاستحواذ. ويتم الاندماج حينما تقوم منشأتان أو أكثر بضم عملياتهما لتكوين شكل جديد للمنشأة، أما النوع الآخر من أنواع التنويع الاستراتيجي الخارجي (الاستحواذ)، فهو أن تستولي أو أن تمتلك منشأة منشأة أخرى، ومن أهم الأسباب التي تدعو المنشآت عادة إلى مثل هذه التحولات الاستراتيجية زيادة القيمة السوقية للمنشأة،

وزيادة الربحية، وزيادة معدل النمو، وتنويع خط المنتجات، وتخفيض حدة المنافسة وغيرها (السيد ١٩٩٣، أيوب ١٤١٨).

وستحاول هذه الدراسة كما سبق بيانه أن تستشرف مستقبل المنشآت الصناعية، وذلك من خلال التعرف على مثل هذه التغيرات الاستراتيجية.

النتائج

خصائص عينة البحث

يوضح الجدول رقم (٥) توزيع المصانع التي تجاوبت مع الدراسة، ويبين أن النسبة الكبيرة جاءت من صناعة مواد البناء والصيني والخزف والزجاج؛ حيث بلغ عدد المصانع المستجيبة (٤٣) مصنعاً، والتي تمثل ما نسبته (٢٢,٤٪)، يلي ذلك المصانع في صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية، ثم المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات، بينما نجد أن أقل هذه المصانع من حيث التجاوب مع هذه الدراسة كانت من مصانع المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود. وقد جاء هذا العدد متناسباً إلى حد كبير مع العدد الإجمالي للمصانع في تلك الصناعات، كما هو مبين في الجدول رقم (٤).

الجدول رقم (٥). توزيع المصانع المستجيبة للبحث على الصناعات المختلفة.

الصناعة	عدد المصانع	النسبة	النسبة المتجمعة
المواد الغذائية والمشروبات	٢٦	١٣,٥	١٣,٥
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	٩	٤,٧	١٨,٢
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	١٩	٩,٩	٢٨,١
الورق والطباعة والنشر	٢٤	١٢,٥	٤٠,٦
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	٣٥	١٨,٢	٥٨,٩
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	٤٣	٢٢,٤	٨١,٣
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	٣	١,٦	٨٢,٨

تابع الجدول رقم (٥).

الصناعة	عدد المصانع	النسبة	النسبة المتجمعة
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	٣٣	١٧,٢	١٠٠,٠
المجموع	١٩٢	١٠٠,٠	

عدد العاملين في المصانع

يوضح الجدول رقم (٦) عدد العاملين في المصانع السعودية بشكل عام. وقد بينت النتائج أن (٦١,٢٪) من المصانع السعودية يعمل بها أقل من مائة عامل، بينما نجد أن النسبة الكبرى من المصانع (٥١,٥٪) يوجد بها عدد عمالة تتراوح بين (٢٠ -١٠٠) عامل. وقد جاء هذا العدد مقارباً إلى حد كبير متوسط عدد العمالة في المصانع السعودية بشكل عام (٩٢ عاملاً)، كما يمكن استنتاج ذلك من الجدول رقم (٤).

الجدول رقم (٦). مجموع عدد العاملين في المصانع السعودية.

عدد العاملين في المصنع	عدد المصانع	النسبة	النسبة المتجمعة
أقل من ٢٠	١٦	٨,٧	٨,٧
من ٢٠ إلى أقل من ٥٠	٤٣	٢٣.٥	٣٢,٢
من ٥٠ إلى أقل من ١٠٠	٥٣	٢٩,٠	٦١.٢
من ١٠٠ إلى أقل من ١٥٠	٢٣	١٢.٦	٧٣.٨
من ١٥٠ إلى أقل من ٢٥٠	٣٠	١٦,٤	٩٠,٢
أكثر من ٢٥٠	١٨	٩,٨	١٠٠,٠
المجموع	١٨٣	١٠٠,٠	

خبرة العاملين في المصانع

يوضح الجدول رقم (٦) أن النسبة الكبرى (٣٣,٧٪) من العاملين في الصناعات السعودية تتراوح سنوات خبرتهم بين (١٠- ١٥) سنة، كما نجد أن هناك نسبة جيدة (١٦,٠٪) تتراوح سنوات خبرتهم بين (٢٠-٢٥) سنة.

الجدول رقم (٧). خبرة العاملين في المصانع السعودية.

مدة الخبرة في الصناعة	عدد المصانع	النسبة	النسبة المتجمعة
أقل من ٥ سنوات	٣٦	١٩.٩	١٩.٩
من ٥ إلى أقل من ١٠	٣٧	٢٠.٤	٤٠.٣
من ١٠ إلى أقل من ١٥	٦١	٣٣.٧	٧٤.٠
من ١٥ إلى أقل من ٢٠	١٤	٧.٧	٨١.٨
من ٢٠ إلى أقل من ٢٥	٢٩	١٦.٠	٩٧.٨
أكثر من ٢٥	٤	٢.٢	١٠٠.٠
المجموع	١٨١	١٠٠.٠	

اختبار فرضيات البحث

النمو أو الانحسار في المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية

تواجه الصناعات بشكل عام نمواً أو انحساراً خلال فترة زمنية معينة من تواجدها في السوق. وللتعرف على هذا النمو أو الانحسار تم توجيه سؤال إلى المصانع حول هذا الموضوع، وذلك من خلال سؤالهم إلى أي مدى يتوقعون نمو أو انحسار الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة. وقد أتيح أمام المشاركين الخيارات التالية لكل صناعة من الصناعات السعودية:

تنمو بنسبة أكثر من ٢٠٪.

تنمو بنسبة من ١٠٪ إلى ٢٠٪.

تنمو بنسبة أقل من ١٠٪.

تبقى كما هي عليه الآن.

تنحسر بنسبة أقل من ١٠٪.

تنحسر بنسبة من ١٠٪ إلى ٢٠٪.

تنحسر بنسبة أكثر من ٢٠٪ .

وعند تفريغ هذه الخيارات أعطيت أرقاماً من ١-٧ على التوالي.

وقد بين التحليل الوصفي لمتوسط التوقعات حول مدى نمو أو انحسار الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس القادمة أن صناعة المواد الغذائية والمشروبات أكثر هذه الصناعات نمواً ؛ حيث يتوقع العاملون في الصناعات السعودية أن تنمو صناعة المواد الغذائية والمشروبات بنسبة من ١٠٪ إلى ٢٠٪ خلال السنوات الخمس القادمة ، يليها في ذلك صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية ، وتنمو كل من صناعة الورق والطباعة والنشر ، وصناعة المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات بنسبة أقل من ١٠٪ كما هو موضح في الجدول رقم (٨).

الجدول رقم (٨). متوسط نمو أو انحسار الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس القادمة.

الصناعة	العدد	المتوسط
المواد الغذائية والمشروبات	١٣٥	٢,٠٣٧٠
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	١٢٨	٢,٨٤٣٨
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	١٢٨	٢,٧٤٢٢
الورق والطباعة والنشر	١٢٩	٣,٠٥٤٣
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	١٢٦	٢,٢٧٧٨
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	١٣٥	٢,٧٤٠٧
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	١٢٥	٢,٨٤٨٠
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	١٣٥	٣,٠٦٦٧

ولاختبار الفرض الأول حول نمو أو انحسار الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس القادمة ، والذي ينص على أنه لا يوجد فرق في متوسطات توقعات نمو أو انحسار

الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية، فقد تم إجراء اختبار فردمان (Friedman Test) لاختبار هذه الفرضية.

وتوضح النتائج المدرجة في الجدول رقم (٩) عدم إثبات هـذه الفرضية، وذلك عند درجة معنوية (٠,٠٠٠). وبالتالي فإنه بالإمكان القول إن هناك تفاوتاً في نمو أو انحسار الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس القادمة، وأن صناعة المواد الغذائية والمشروبات أكثر هذه الصناعات نمواً، يليها في ذلك صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية، وأن التوقعات تشير إلى أن أقل هذه الصناعات نمواً هي صناعة المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود، وصناعة المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات، كما هو موضح في الجدول رقم (٩).

الجدول رقم (٩). اختبار فردمان لترتيب متوسطات نمو أو انحسار الصناعات خلال السنوات الخمس المقبلة.

الصناعة	متوسط الترتيبات
المواد الغذائية والمشروبات	٣,٠٩٥
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	٥,٠٠٥
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	٤,٨١٨
الورق والطباعة والنشر	٤,٢٣٢
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	٣,٦٥٥
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	٤,٦٣٢
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	٤,٩٧٧
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	٥,٥٨٦
العدد	١١٠,٠٠٠
قيمة مربع كاي	١٠٢,١٩٠
درجة المعنوية	٠,٠٠٠

عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة

للتعرف على عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة، فقد تم توجيه سؤال إلى العاملين في الصناعات السعودية للتعرف على توقعاتهم حول زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة، وذلك مقارنة بالسنوات الخمس الماضية. وقد أتيح أمام المشاركين الخيارات التالية لتحديد الزيادة أو النقص في عدد المصانع بشكل عام لكل صناعة من الصناعات السعودية:

يزداد، لا يتغير، ينقص. وعند تفريغها أعطيت أرقاماً من ١-٣ على التوالي.

ويبين الجدول رقم (١٠) متوسط توقعات الزيادة أو النقص في عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة. وتشير النتائج الوصفية إلى أن هناك توقعات لزيادة عدد المنشآت الصناعية في كل الفئات، وبصفة خاصة في صناعة المواد الغذائية والمشروبات خلال السنوات الخمس المقبلة.

الجدول رقم (١٠). متوسط توقعات الزيادة أو النقص في عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة.

الصناعة	العدد	المتوسط
المواد الغذائية والمشروبات	١٣٦	١,١٩١٢
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	١٢٣	١,٥٣٦٦
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	١٢٥	١,٥٦٨٠
الورق والطباعة والنشر	١٢٥	١,٤٤٨٠
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	١٢٧	١,٤٤٨٨
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	١٣٢	١,٦٩٧٠
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	١٢٠	١,٧٧٥٠
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	١٣٦	١,٦٥٤٤

ولاختبار الفرض الثاني حول زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة، وذلك مقارنة بالسنوات الخمس الماضية، والذي ينص على أنه لا يوجد فرق

في متوسطات توقعات زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية، فقد تم إجراء اختبار فردمان (Friedman Test) لاختبار هذه الفرضية.

وتوضح النتائج المدرجة في الجدول رقم (١١) عدم إثبات هذه الفرضية وذلك عند درجة معنوية (٠,٠٠٠). وبالتالي فإنه بالإمكان القول إن هناك تفاوتاً في زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة.

وتوضح النتائج أن التوقعات تدل على أن الزيادة في عدد المنشآت الصناعية في صناعة المواد الغذائية والمشروبات أكبر من الزيادة في عدد المنشآت الصناعية في الصناعات الأخرى، بينما نجد أن التوقعات تشير إلى أن أقل هذه الصناعات من حيث زيادة عدد المنشآت الصناعية فيها خلال السنوات الخمس المقبلة هي صناعة المعادن الأساسية (الحديد الصلب ...)، كما هو موضح في الجدول رقم (١١).

الجدول رقم (١١). اختبار فردمان لترتيب متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في عدد المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة.

الصناعة	متوسط الترتيبات
المواد الغذائية والمشروبات	٣,٢٤٣
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	٤,٥٦٥
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	٤,٥٨٤
الورق والطباعة والنشر	٤,١٦٤
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	٤,١٦٤
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	٤,٩٦٧
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	٥,٣٠٨
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	٥,٠٠٥
العدد	١٠٧,٠٠٠
قيمة مربع كاي	٨٣,٦٤٣
درجة المعنوية	٠,٠٠٠

الاندماج في المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة

تم توجيه سؤال إلى العاملين في الصناعات السعودية للتعرف على توقعاتهم حول اندماج المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية المختلفة خلال السنوات الخمس المقبلة. وقد أتيح أمام المستجيبين لهذا السؤال الخيارات التالية لتحديد توقعاتهم حول الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية بعضها مع بعض في الصناعات السعودية:

يزداد، لا يتغير، ينقص. وقد أعطيت أرقاماً من ١-٣ على التوالي عند تفريغها.

ويبين الجدول رقم (١٢) متوسط توقعات الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية بعضها مع بعض في الصناعات السعودية. وتشير النتائج الوصفية إلى أن هناك توقعات لزيادة اندماج بعض المنشآت الصناعية بعضها مع بعض في صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية خلال السنوات الخمس المقبلة.

الجدول رقم (١٢). متوسط توقعات الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية في بعضها الآخر في الصناعات السعودية.

الصناعة	العدد	المتوسط
المواد الغذائية والمشروبات	١١٩	١,٧٤٧٩
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	١١٥	١,٨٣٤٨
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	١١٧	١,٧٦٠٧
الورق والطباعة والنشر	١١٦	١,٧٨٤٥
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	١١٧	١,٦١٥٤
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	١١٩	١,٨٦٥٥
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	١٠٩	١,٨٩٩١
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	١٢٠	١,٨٥٨٣

ولاختبار الفرض الثالث حول توقعات الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية في بعضها الآخر في الصناعات السعودية، والذي ينص على أنه لا يوجد فرق في متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية في بعضها الآخر في

الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية. وقد تم إجراء اختبار فردمان (Friedman Test) لاختبار هذه الفرضية.

وتوضح النتائج المدرجة في الجدول رقم (١٣) عدم إثبات هذه الفرضية، وذلك عند درجة معنوية (٠,٠٠١). وبالتالي فإنه بالإمكان القول إن هناك تفاوتاً في توقعات الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية في بعضها الآخر في الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة.

وتوضح النتائج أن التوقعات تدل على أن هناك زيادة في عدد المنشآت التي يتوقع أن يندمج بعضها في بعض في صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية بشكل أكثر من الصناعات الأخرى، كما هو موضح في الجدول رقم (١٣).

الجدول رقم (١٣). اختبار فردمان لترتيب متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في اندماج بعض المنشآت الصناعية في بعضها الآخر في الصناعات السعودية.

الصناعة	متوسط الترتيبات
المواد الغذائية والمشروبات	٤,٢٥٨
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	٤,٥٥٢
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	٤,٥١٥
الورق والطباعة والنشر	٤,٣٦١
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	٣,٨٦١
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	٤,٧٤٢
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	٤,٩٩٠
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	٤,٧٢٢
العدد	٩٧,٠٠٠
قيمة مربع كاي	٢٥,٧٤٦
درجة المعنوية	٠,٠٠٠

تحول المصانع العائلية إلى شركات مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة

للتعرف على التوقعات المحتملة حول زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية التي ستتحول من مصانع عائلية إلى شركات مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة، فقد تم توجيه سؤال إلى العاملين في الصناعات السعودية للتعرف على هذه التوقعات. وقد أتيح أمام المشاركين الخيارات التالية لتحديد هذه الزيادة أو النقص لكل صناعة من الصناعات السعودية:

يزداد، لا يتغير، ينقص. وعند تفريغ هذه الخيارات أعطيت أرقاماً من ١-٣ على التوالي.

وتشير النتائج الوصفية، كما هو مبين في الجدول رقم (١٤)، إلى أن أكثر الصناعات التي يتوقع أن تزداد فيها عدد المنشآت الصناعية التي تتحول من مصانع عائلية إلى شركات مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة هي صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية.

الجدول رقم (١٤). متوسط توقعات الزيادة أو النقص في تحول المصانع العائلية إلى شركات مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة.

الصناعة	العدد	المتوسط
المواد الغذائية والمشروبات	١٢٦	١,٦١٩٠
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	١١٨	١,٧١١٩
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	١١٩	١,٧٠٥٩
الورق والطباعة والنشر	١١٨	١,٧٤٥٨
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	١١٦	١,٥٦٠٣
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	١٢٤	١,٦٢٩٠
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	١١٣	١,٧٠٨٠
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	١٢٤	١,٦٧٧٤

ولاختبار الفرض الرابع حول توقعات الزيادة أو النقص في عدد المنشآت الصناعية التي تتحول من مصانع عائلية إلى شركات مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة، والذي

ينص على أنه لا يوجد فرق في متوسطات توقعات زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية التي تتحول من مصانع عائلية إلى شركات خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية، فقد تم إجراء اختبار فردمان (Friedman Test) لاختبار هذه الفرضية.

وتوضح النتائج المدرجة في الجدول رقم (١٥) عدم إثبات هذه الفرضية وذلك عند درجة معنوية (٠,٠٠٢). وبالتالي فإنه بالإمكان القول إن هناك تفاوتاً في زيادة أو نقص عدد المنشآت الصناعية التي تتحول من مصانع عائلية إلى شركات مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة.

وتوضح النتائج أن التوقعات تدل على أن هذا التحول في المنشآت الصناعية في صناعة المواد الغذائية والمشروبات أكبر من التحول في الصناعات الأخرى، يليها في ذلك صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية، كما هو موضح في الجدول رقم (١٥).

الجدول رقم (١٥). اختبار فردمان لترتيب متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في تحول المصانع العائلية إلى شركة مساهمة خلال السنوات الخمس المقبلة.

الصناعة	متوسط الترتيبات
المواد الغذائية والمشروبات	٣,٩٨٠
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	٤,٦٦٧
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	٤,٦٥٢
الورق والطباعة والنشر	٤,٩٣٤
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	٤,٠٤٠
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	٤,٤١٩
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	٤,٦٥٧
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	٤,٦٥٢
العدد	٩٩,٠٠٠
قيمة مربع كاي	٢٢,٧٦٣
درجة المعنوية	٠,٠٠٢

الاستحواذ بين المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة

لتحديد المستقبل المتوقع لعمليات الاستحواذ (تملك مصنع لمصنع آخر) بين المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية المختلفة، تم توجيه سؤال إلى العاملين في الصناعات السعودية للتعرف على توقعاتهم حول هذه العمليات. وقد أتيح أمام المشاركين الخيارات التالية لتحديد توقعاتهم حول الزيادة أو النقص في استحواذ أو تملك مصنع مصنعاً آخر في الصناعات السعودية:

يزداد، لا يتغير، ينقص. وقد أعطيت أرقاماً من ١-٣ على التوالي عند تفريغها.

ويبين الجدول رقم (١٦) متوسط توقعات الزيادة أو النقص في استحواذ بعض المنشآت الصناعية على بعضها الآخر في الصناعات السعودية. وتشير النتائج الوصفية المدرجة في هذا الجدول إلى أن هناك توقعات للزيادة في عمليات الاستحواذ المتوقعة في المواد الغذائية والمشروبات خلال السنوات الخمس المقبلة.

الجدول رقم (١٦). متوسط توقعات الزيادة أو النقص في استحواذ بعض المنشآت الصناعية على بعضها الآخر في الصناعات السعودية.

الصناعة	العدد	المتوسط
المواد الغذائية والمشروبات	١٢٦	١,٦١٩٠
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	١١٩	١,٧٤٧٩
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	١١٧	١,٧٦٠٧
الورق والطباعة والنشر	١١٤	١,٧٥٤٤
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	١١٨	١,٧٤٥٨
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	١٢١	١,٧٨٥١
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	١٠٩	١,٧٧٠٦
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	١٢٥	١,٧٦٨٠

ولاختبار الفرض الخامس حول توقعات الزيادة أو النقص في استحواذ بعض المنشآت الصناعية على بعضها الآخر في الصناعات السعودية، والذي ينص على أنه لا يوجد فرق في

متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في استحواذ بعض المنشآت الصناعية على بعضها الآخر في الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية. وقد تم إجراء اختبار فردمان (Friedman Test) لاختبار هذه الفرضية.

وتوضح النتائج المدرجة في الجدول رقم (١٧) إثبات هذه الفرضية وذلك عند درجة معنوية (٠,٢٤٤). وبالتالي فإنه بالإمكان القول إنه على الرغم من وجود توقعات لزيادة استحواذ بعض المنشآت الصناعية على بعضها الآخر في الصناعات السعودية، إلا أنه لا يوجد هناك تفاوت في هذه التوقعات بين الصناعات السعودية، كما هو موضح في الجدول رقم (١٧).

الجدول رقم (١٧). اختبار فردمان لترتيب متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في استحواذ بعض المنشآت الصناعية على بعضها الآخر في الصناعات السعودية.

الصناعة	متوسط الترتيبات
المواد الغذائية والمشروبات	٤.٠٦٦
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	٤.٥٣٦
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	٤.٤٩٥
الورق والطباعة والنشر	٤.٤٦٤
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	٤.٥٠٥
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	٤.٦٧٣
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	٤.٦٩٩
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	٤.٥٦١
العدد	٩٨.٠٠٠
قيمة مربع كاي	٩.١٢٦
درجة المعنوية	٠.٢٤٤

التعاون بين المنشآت الصناعية خلال السنوات الخمس المقبلة

للتعرف على درجة التعاون في بعض الأنشطة مثل التسويق والمشتريات...إلخ بين المصانع في الصناعات السعودية، فقد تم طرح سؤال للتعرف على توقعات العاملين في الصناعات السعودية حول هذا التعاون خلال السنوات الخمس المقبلة. وقد أتيح أمام المشاركين الخيارات التالية لتحديد توقعاتهم حول هذا التعاون بين المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية:

يزداد، لا يتغير، ينقص. وقد أعطيت أرقاماً من ١-٣ على التوالي عند تفريغها.

ويبين الجدول رقم (١٨) متوسط توقعات الزيادة أو النقص في التعاون بين المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية. وتبين النتائج الوصفية أن هناك توقعات أن يكون هناك تعاون أكبر بين المنشآت الصناعية في صناعة المواد الغذائية والمشروبات خلال السنوات الخمس المقبلة، مما هو موجود في الصناعات الأخرى.

الجدول رقم (١٨). متوسط توقعات الزيادة أو النقص في التعاون بين المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية.

الصناعة	العدد	المتوسط
المواد الغذائية والمشروبات	١٢٨	١.٥٢٣٤
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	١٢٠	١.٦٥٨٣
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	١٢٣	١.٦٨٢٩
الورق والطباعة والنشر	١١٩	١.٧١٤٣
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	١٢٢	١.٦١٤٨
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	١٢٣	١.٧٣٩٨
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	١١٤	١.٦٨٤٢
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	١٢٨	١.٦٧١٩

ولاختبار الفرض السادس حول زيادة أو نقص التعاون في بعض الأنشطة مثل التسويق والمشتريات...إلخ بين المصانع في الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة، والذي ينص على أنه لا يوجد فرق في متوسطات توقعات زيادة أو نقص التعاون بين المصانع في الصناعات السعودية خلال السنوات الخمس المقبلة مقارنة بالسنوات الخمس الماضية، فقد تم إجراء اختبار فردمان (Friedman Test) لاختبار هذه الفرضية.

وتوضح النتائج المدرجة في الجدول رقم (١٩) إثبات هذه الفرضية وذلك عند درجة معنوية (٠,١١١). وبالتالي فإنه بالإمكان القول إنه على الرغم من وجود توقعات لزيادة التعاون بين المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية، إلا أنه لا يوجد هناك تفاوت في هذه التوقعات بين الصناعات، كما هو موضح في الجدول رقم (١٩).

الجدول رقم (١٩). اختبار فردمان لترتيب متوسطات توقعات الزيادة أو النقص في التعاون بين المنشآت الصناعية في الصناعات السعودية.

الصناعة	متوسط الترتيبات
المواد الغذائية والمشروبات	٣,٩٧٦
المنسوجات والملابس الجاهزة والجلود	٤,٥٢٤
الخشب والمنتجات الخشبية والأثاث	٤,٥٤٣
الورق والطباعة والنشر	٤,٥٦٧
الكيماويات والمنتجات البلاستيكية	٤,٤٧٦
مواد البناء والصيني والخزف والزجاج	٤,٦٧١
المعدنية الأساسية (الحديد الصلب ...)	٤,٦٣٣
المنتجات المعدنية المصنعة والماكينات والمعدات	٤,٦١٠
العدد	١٠٥,٠٠٠
قيمة مربع كاي	١١,٧٠٠
درجة المعنوية	٠,١١١

مناقشة النتائج

يتضح من استعراض النتائج السابقة، وكذلك السرد التاريخي، والإطار النظري الذي تم من خلاله إلقاء الضوء على وضع المنشآت الصناعية في المملكة، أن تلك المنشآت مرت من حيث العدد والتمويل وعدد العمالة بقفزات ملحوظة كانت بدايتها في عام ١٣٩٠ هـ بمصانع عددها ١١٧ مصنعاً إلى أن وصلت إلى ٣١٣١ مصنعاً وذلك في عام ١٤١٨ هـ. إلا أنه يلاحظ أن هناك تزايداً بمعدلات متناقصة في أعداد المصانع في السنوات الأخيرة وبالذات منذ عام ١٤١٢ هـ، وهذا يتوافق مع نتائج هذه الدراسة والتي توصلت إلى أن عدد المنشآت الصناعية قد لا يتغير كثيراً خلال الفترة الزمنية المقبلة ماعدا صناعة المواد الغذائية والمشروبات والتي من المتوقع أن تحظى بقدر من الزيادة في السنوات المقبلة.

ويتزامن مع ازدياد عدد المصانع العاملة في مجال المواد الغذائية والمشروبات نمو في هذه الصناعة، وكذلك صناعة المواد الكيماوية والمنتجات البلاستيكية، وذلك بخلاف بقية الصناعات الأخرى التي من المتوقع أن يكون نموها بدرجة أقل..ونمو صناعة المواد الغذائية والمشروبات، وكذلك صناعة المواد الكيماوية والمنتجات البلاستيكية قد يعزى إلى توقع زيادة الطلب الناجم عن النمو السكاني المتوقع في حالة الأولى، وإلى الميزة التنافسية المتوافرة للمملكة والمتمثلة في وفرة المواد الخام الخاصة بهذه الصناعة.

وتوصلت الدراسة كذلك إلى احتمال زيادة نسبة الاندماج في الصناعات الكيماوية والمنتجات البلاستيكية بدرجة أكثر من تلك المتوقع حدوثها في بقية الصناعات الأخرى، والتي من المتوقع أن تحظى باندماجات أقل. وهذا قد يعزى إلى طبيعة المنافسة في هذا المجال الصناعي، والتي قد تتطلب نشوء كيانات كبيرة تستطيع أن تتعايش مع المرحلة المقبلة. ويؤكد هذا التوجه أيضاً ارتفاع عدد مصانع الكيماويات والمنتجات البلاستيكية المتوقع تحولها إلى شركات مساهمة مقارنة بغيرها من الصناعات الأخرى، باستثناء صناعة المواد الغذائية والمشروبات التي تأتي بعد صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية في هذا المجال. وهذا قد يعود إلى عامل المنافسة الذي يؤدي إلى دفع الشركات والمصانع إلى اتباع استراتيجيات تضمن لها الاستمرار والبقاء.

أخيراً فإن التغيرات الاستراتيجية التي قد تحصل في صناعتي الكيماويات والمواد الغذائية في السنوات القادمة من المتوقع أن تطال عملية استحواذ بعض المصانع على بعضها الآخر، وكذلك ازدياد التعاون فيما بين المصانع في بعض المجالات التسويقية والإنتاجية وغيرها، وبالذات في صناعة المواد الغذائية والمشروبات.

الخاتمة والتوصيات

كما أوضحت المناقشة السابقة، فإنه من المتوقع أن تحصل بعض التغيرات الاستراتيجية، وتحديداً فيما يتعلق بالنمو والاندماج والتحول والاستحواذ لدى المصانع السعودية. إلا أن ذلك التغير يتضح بنسبة أكبر في بعض الصناعات دون غيرها، وتحديداً في صناعة الكيماويات والمنتجات البلاستيكية، وكذلك صناعة المواد الغذائية والمشروبات.

ولأن هذه الدراسة ركزت على إلقاء الضوء على المستقبل الاستراتيجي للصناعات بصفة عامة، فإن الأمر يحتاج إلى دراسات مفصلة ومركزة تأخذ كل صناعة على حدة، وتدرس وضعها المستقبلي وفق المؤشرات التي خلصت إليها هذه الدراسة، عسى أن يساهم ذلك في بلورة رؤية استراتيجية واضحة لكافة الصناعات مما سينعكس إيجابياً على الاقتصاد الوطني بصفة عامة بإذن الله.

مراجع الدراسة

المراجع العربية

- أيوب، نادية (١٤١٨هـ). "ممارسة الإدارة الاستراتيجية في المنشآت الصناعية السعودية وعلاقتها بقدرة المنشأة" *الإدارة العامة*، ٣/٣٧، رجب ١٤١٨هـ.
- أيوب، نادية (١٤١٧هـ). *"مفهوم مدير الإدارة العليا لأثر العوامل البيئية على أهداف المنشآت الصناعية السعودية واستراتيجياتها"* مركز البحوث، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود.
- *الاقتصادية*، الإثنين ١٤١٩/٩/٢٤، العدد ١٩٥٠ "قرار حكومي يسهل تحول الشركات إلى مساهمة".
- التويجري، أحمد (١٤١٥). *"التنمية الاقتصادية والتصنيع في الدول المتقدمة والنامية: التطور الصناعي السعودي كحالة تطبيقية"* إدارة الأبحاث الاقتصادية والمعلومات، بنك القاهرة السعودي.
- *الجزيرة*، ١٤١٥/٧/١، العدد ٨١٠١ "ندوة هامة عن موضوع تحويل الشركات العائلية إلى شركات مساهمة".
- الخطيب، عبد الكريم (١٤٠٧). "الينبعان .. النخل والبحر" *مجلة الفيصل*، العدد ١٢٢.
- الدار السعودية للخدمات الاستشارية، عدة سنوات.
- *الشرق الأوسط* ١٩٩٦/٦/١٨ ، العدد ٦٤١٢ "اقتصاديون سعوديون: تحول الشركات الفردية إلى مساهمة يدعم الاقتصاد السعودي".
- الشهراني، سعد؛ الخليوي، خالد (١٤١٠). *مفاهيم أولية ومواضيع متخصصة في الاقتصاد*، مطابع الجمع الإلكترونية.
- العبيد، عبد الله؛ عطية، عبد القادر (١٤١٥). *اقتصاد المملكة العربية السعودية: نظرة تحليلية*، الرياض: دار عالم الكتب.
- الغرفة التجارية الصناعية بالرياض، الإدارة العامة للبحوث والتدريب والمعلومات (١٤١٩). *الاقتصاد السعودي بين الماضي والحاضر .. مع التركيز على الفترة ١٣١٩ - ١٤١٩هـ*.
- الهطلاني، مضاوي حمد (١٤١٦). *مدينة الرياض .. دراسة تاريخية في التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي ١٩٠٢-١٩٧٥م/ ١٣٢٠ - ١٣٩٥ هـ*، الرياض: مكتبة العبيكان؛ المملكة العربية السعودية.
- الوشمي، صالح سليمان (١٤٠١). "بريدة .. بلد الرمال والخضرة والماء"، *مجلة الفيصل*، العدد ٥٠.
- كامل، صالح (١٤١٥هـ) *تحويل الشركات والمؤسسات الخاصة إلى شركات مساهمة عامة: المزايا والعقبات* محاضرة ألقيت بالغرفة التجارية الصناعية بالمنطقة الشرقية بتاريخ ١٤١٥/١٠/٢٧ هـ.
- عيسى، سيد (بدون سنة نشر). *التنمية الاقتصادية وملامح ومنجزات خطط التنمية بالمملكة العربية السعودية*، الرياض: مطابع المجد التجارية.

- مؤسسة دبليو لاهميير وشركاه الألمانية (١٣٨١). *تقرير عام عن تنمية الصناعات في المملكة العربية السعودية مقدم إلى مجلس التخطيط الأعلى السعودي.*
- مجلس الغرف التجارية الصناعية السعودية (١٤١٩). *الدليل الإرشادي لاستمرار الشركات العائلية.*

المراجع الأجنبية

Al-Awadh, M.A. (1996). *Competitive strategies and barriers to competitive advantage: The Case of Saudi Arabia*. PhD Thesis, Management School, Sheffield University, UK.

Ali, Abbas and Camp, Robert, (1995). "Teaching management in the Arab World: Confronting Illusions" *International Journal of Educational Management*, Vol. 9, No. 2, (10 -17).

Al-Kathiri, M. (1997), *An Exploration of the growth of multibusiness firms: The case of Saudi Arabia*, Unpublished Doctoral Dissertation, Manchester Business School, University of Manchester.

Al-Malik, S. (1989), *Strategic Decision-Makers: A Study of Business and Government Top Executives in Saudi Arabia*, Unpublished Doctoral Dissertation, Georgia State University.

Kassem, M. and Habib, G. (1989), *Strategic management of services in the Arab Gulf States: Company and Industry Cases*. Walter de Gruyter. Berlin and New York.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ٢٧٩-٣١٢، (١٤٢٠هـ/ ١٩٩٩م)

رؤية اقتصادية لتطور إدارة الخدمات الصحية في المملكة العربية السعودية

أ. د. محمد حامد عبد الله

أستاذ، قسم الاقتصاد، كلية العلوم الإدارية،

جامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. تطرقت هذه الورقة إلى تحليل تطور الخدمات الصحية في المملكة العربية السعودية التي وضع نظامها وتحدد هيكلها في عهد المغفور له جلالة الملك عبدالعزيز آل سعود، وكانت تنمو في عهده بخطى وئيدة، لكن معدلات تزايدها كماً ونوعاً قد بدأت مع ارتفاع أسعار البترول في عام ١٣٩٣هـ، وخلال خطة التنمية الخمسية الأولى (١٣٩٠-١٣٩٥هـ). كما تطرقت الورقة إلى أهم الجوانب الاقتصادية المتعلقة بالخدمات الصحية باعتبارها إحدى وسائل تنمية الموارد البشرية كسلعة استهلاكية وكسلعة رأسمالية، في الوقت ذاته. وقد تم تحليل هذه الخدمات من ناحية توزيعها الجغرافي، ومن زاوية تمويلها والإنفاق عليها ونسبتها من الميزانية العامة ومن الناتج المحلي الإجمالي.

ومن أهم الجوانب الاقتصادية للخدمات الصحية الأخرى التي تطرقت لها هذه الورقة، هو دور القطاع الخاص في هذا القطاع وما يتبعه من التخصيص والتأمين الصحي باعتبار منتجاته سلعاً عامة أو شبه عامة.

وكان للقوى البشرية الصحية نصيبها من الاهتمام باعتبارها أهم مدخلات إنتاج الخدمات الصحية. وبالرغم من الجهود المقدرة التي بذلت في تطوير القوى العاملةالصحية فإن المجال لا يزال مفتوحاً على مصراعيه لزيادة أعدادها وإعدادها، لا لمواكبة الطلب المتزايد عليها فحسب، ولكن أيضاً لزيادة معدلات سعودتها لأنها لا تزال بعيدة عن المتوسط العام للسعودة في مجمل القوى العاملة في المملكة.

مقدمة

لم يكن توحيد المملكةالعربية السعودية على يد المغفور له، بإذن الله، جلالة الملك عبد العزيز بن عبد الرحمن آل سعود عملاً سياسياً بحتاً انتهى أثره بنهاية عملية التوحيد وبسط سلطته على كل أنحاء البلاد. وإنما كان ذلك بداية مشوار طويل انتهى بالنهضة الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها المملكة اليوم. فقد كان لتوحيد المملكة العربية السعودية آثار بعيدة المدى وأبعاد ضاربة في العمق وذات رؤية مستقبلية شملت كل جوانب الحياة فيها؛ الاقتصادية منها والاجتماعية. فبمجرد فراغه من عمليات التوحيد شرع الملك عبد العزيز في إرساء دعائم الدولة التشريعية والتنظيمية المبنية على أساس الشريعة الإسلامية مما أدى إلى استتباب الأمن وتحقيق الاستقرار الذي مكَّن من الالتفات للتنمية الاقتصادية التي تُوِّجت باكتشاف البترول في عام ١٣٥٥هـ (١٩٣٨م)، والذي كان نقطة تحول جوهرية في تاريخ المملكة العربية السعودية. إذ نقلها من مصاف الدول النامية قليلة الدخل إلى مصاف الدول مرتفعة الدخل حسبما تشير تقارير البنك الدولي السنوية عن التنمية في العالم، مما مكَّنها من تحقيق مستوى متقدم من التنمية الاقتصادية والاجتماعية في وقت وجيز.

ومن أكثر الجوانب التي شهدت تطوراً ملحوظاً جراء عائدات البترول: الخدمات العامة، بصفة عامة، والخدمات الصحية بصفة خاصة، التي سنحاول البحث في تطور إدارتها وتحليل وضعها الراهن في هذه الورقة برؤية اقتصادية، الأمر الذي يبرره قلة الدراسات في هذا المجال. إذ تتزايد أهمية اقتصاديات الصحة التي تستهدف احتواء تكاليف الخدمات الصحية المتزايدة بمعدلات مطَّردة وتخصيص الموارد الصحية تخصيصًا أمثل زمانياً ومكانياً. ولا ندعي أننا في هذه الورقة سنحقق أيّا من ذلك، ولكنا على أقل تقدير سنفتح الباب للمزيد من البحث في هذا المجال الحيوي المهم.

فالهدف الرئيس من هذه الورقة هو استعراض تطور إدارة الخدمات الصحية في المملكة العربية السعودية ووضعها الراهن، مع التحليل الاقتصادي كلما كان ذلك لازماً. وقد كان في النية التعمق في التحليل بقدر الإمكان كأن نقدر دالة إنتاج الخدمات الصحية أو دالة تكاليفها أو فعالية التكاليف لقطاع الخدمات الصحية ككل أو لبعض

أهم جوانبه، إلا أن البيانات اللازمة لذلك لم تسعفنا. فحاولنا الاستفادة مما هو متاح من بيانات بقدر الإمكان وأجرينا التحليل الاقتصادي تحت هذا القيد. فجاء منهج هذه الورقة تحليلاً اقتصادياً وصفياً، أي استخدمنا أسلوب البحث الوصفي التحليلي، اعتماداً على البيانات المنشورة عن المتغيرات الصحية المتوافرة في التقارير السنوية لوزارة الصحة وخطط التنمية الاقتصادية ومنجزاتها، بالإضافة إلى تقارير البنك الدولي.

وبما أن المتغيرات والعوامل الاقتصادية المؤثرة في الخدمات الصحية والقضايا التي تكتنفها متعددة ومتشعبة، فسوف نتناول في هذه الورقة أهمها، وهي تطورها وبداية تكوين هيكل النظام الصحي في المملكة العربية السعودية في عهد الملك عبد العزيز، ثم نعقب ذلك بالنظام الصحي في المملكة ودور القطاعين العام والخاص في إنتاج الخدمات الصحية وتوزيعها وقواها العاملة والإنفاق الحكومي عليها وكيفية تقليصه وخاصة بالتخصيص والتأمين الصحي. وأخيراً نتطرق لنتائج الخدمات الصحية وأثرها على صحة الإنسان في المملكة. ثم ختمنا هذه الورقة بخلاصة وتوصيات.

تطور الخدمات الصحية في المملكة

يمكن تقسيم مراحل تطور الخدمات الصحية في المملكة إلى مرحلتين رئيستين، هما مرحلة عهد الملك عبد العزيز ومرحلة التخطيط الاقتصادي في المملكة، مما سنعرضه فيما يلي:

الخدمات الصحية في عهد الملك عبد العزيز

كانت الأحوال الصحية في المملكة العربية السعودية قبل توحيدها واكتشاف البترول فيها شأنها شأن الأحوال الصحية في الدول النامية الأخرى من حيث نقص الأطباء ومساعديهم وتخلف مستوى التقنية الطبية، مما جعل سكانها، بالإضافة إلى عوامل أخرى كسوء التغذية مثلاً، عرضة للأوبئة والأمراض الفتاكة وارتفاع معدلات وفيات الأطفال دون الخامسة ووفيات الأمهات في عملية الولادة، وتدني متوسط عمر الإنسان الذي كان لا يتعدى ٤٥ عاماً.

فقبل عام ١٩٢٥م لم يكن الطب الحديث متوافراً في المملكة ما عدا مكة المكرمة

والمدينة المنورة وجدة حيث كانت توجد بعض المؤسسات الطبية البسيطة . فقد كان في مكة المكرمة مثلاً مديرية الصحة ومستشفى القبان الخاص ومستشفى أجياد الذي بدأ كمستشفى عسكري ثم تحول إلى مستشفى خاص .

ويمكن التأريخ للنهضة الصحية الحديثة في المملكة بعد توحيدها بإنشاء مديرية الصحة العامة بمكة المكرمة في عام ١٣٤٤هـ ثم إنشاء مصلحة الصحة والإسعاف في عام ١٣٤٥هـ . ثم بعد ذلك توالت الأوامر السامية المنظمة للخدمات الصحية شاملة أنظمة ممارسة الطب والصيدلة والصحة العامة والوقاية من الأمراض وعلاقة البلديات بالصحة العامة . ومن أهم التطورات في الجانبين التنظيمي والإداري التي حدثت في عام ١٣٧٠هـ (١٩٥٠م) هي قيام وزارة الصحة لتحل محل مديرية الصحة العامة . وفي عام ١٣٨٢هـ (١٩٦٢م) صدر نظام المؤسسات الطبية الخاص (وزارة الصحة ، الصحة في قرن ، ١٩١٩ ، ص ٣٢-٣٤) . وبعد ذلك توالى افتتاح المستشفيات العامة والمتخصصة التي شملت مستشفى الأمراض العقلية بمكة المكرمة ومستشفى الطائف للأمراض النفسية والعصبية ومستشفى الأمراض الصدرية ومستشفى الإسعاف بالطائف ومستشفى آخر في المدينة المنورة ومستوصفا في كل من الرياض وحائل وجيزان وعنيزة والهفوف والدمام ورابغ والوجه وينبع والقطيف ، مما يدل على مراعاة التوزيعين الجغرافي والسكاني للخدمات الصحية . وقد اهتم جلالة الملك عبد العزيز بصحة الحجاج فأنشأ ثلاثة مراكز صحية رئيسية و١٣ مركزاً إسعافياً في كل من مكة ومنى وعرفات . كما أنشأ محجراً صحياً لفحص المسافرين والحجاج ويقوم بالتطعيمات الصحية اللازمة . وبنهاية عهده كان عدد المستشفيات ١١ مستشفى وعدد المراكز الصحية ٣٠ مركزاً وعدد المستوصفات ٢٥ مستوصفاً ، بالإضافة إلى المحاجر الصحية والفرق الطبية المتنقلة .

وعلى المستوى الدولي اشتركت المملكة العربية السعودية لأول مرة في المؤتمر الصحي الدولي الذي عقد في باريس ووقعت على اتفاقية روما الصحية وانضمت إلى المكتب الصحي الدولي في عام ١٣٥٠هـ (١٩٣٣م) . (وزارة التخطيط ، التنمية في مائة عام ، ص ١٠٩) . ويوضح الجدول رقم (١) تطور القطاع الصحي قبل وأثناء وبعد عهد الملك عبد العزيز .

الجدول رقم (١). تطور إدارة الخدمات الصحية في عهد جلالة الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود (طيب الله ثراه).

العهد	تطور إدارة الخدمات الصحية	تطور الخدمات الصحية
قبل العهد	-مديرية الصحة العامة بمكة المكرمة	١- مستشفى مديرية الصحة العامة بجدة ٢-مستشفى القبان الخاص بمكة المكرمة ٣-مستشفى أجياد بمكة المكرمة
خلال العهد	١-تعيين أطباء لإدارة الصحة ٢-إنشاء مصلحة الصحة والإسعاف ٣- إنشاء وزارة الصحة ٤- أنظمة الطب والصيدلة والصحة العامة والوقاية من الأمراض المعدية ٥- تنظيم علاقة البلديات بالصحة العامة. ٦- نظام المؤسسات الطبية الخاصة ٧- انضمام المملكة للمكتب الصحي الدولي ثم لمنظمة الصحة العالمية	١- بلغ عدد المستشفيات ١١ مستشفى موزعة على أنحاء المملكة ذات الكثا السكانية، نسبيا ٢- بلغ عدد المراكز الصحية ٣٠ مركزا ٣- بلغ عدد المستوصفات ٢٥ مستوصفا ٤- أنشيء محجر صحي لفحص المسافرين والحجاج ٥- ثلاثة مراكز صحية و١٣ مركزا إسعافيا في كل من مكة المكرمة ومنى وعرفات لخدمة الحجاج ٦- تكوين الفرق الطبية المتنقلة لخدمة سكان البادية والمجمعات السكانية الصغيرة
بعد العهد وحتى بداية التخطيط (١٣٩٠هـ) (١٩٧٠م)	١-إنشاء الهيئة المركزية للتخطيط ٢-إنشاء وزارة التخطيط ٣-الإدارات الصحية في الجهات الحكومية بخلاف وزارة الصحة ٤- إنشاء الهلال الأحمر السعودي ٥- تبلور دور القطاع الخاص في النظام الصحي في المملكة	١-عدد ٧٤ مستشفى حكومية وخاصة ٢-عدد ٥١٩ مركزا صحيا ٣- عدد ٩٠٣٩ سريرا ٤- عدد ١١٧٢ طبيبا وطبيبة ٥- عدد ٣٢٦١ ممرضا وممرضة

المصدر: جمعت معلومات هذا الجدول من:

وزارة التخطيط، التخطيط في مائة عام، الرياض، ١٤١٩هـ (من عدة صفحات)

وقد شكل كل ذلك نواةً لهيكل النظام الصحي في المملكة العربية السعودية بكل أبعاده، شاملاً المرافق الصحية ومستوياتها المختلفة وتوزيعها عبر القطر وتنظيم الممارسات الطبية الحكومية والخاصة والتواصل مع المنظمات الصحية الدولية. وبوضع الهيكل العام للنظام الصحي في المملكة، تم تأسيس أهم دعامة من دعامات تنمية الموارد البشرية، وهي الرعاية الصحية. فالرعاية الصحية، كالتعليم والتغذية، تعتبر بالنسبة للإنسان سلعاً استهلاكية واستثمارية في آن واحد. فمن ناحية ضرورتها للحياة ونوعية الحياة تعتبر الرعاية الصحية سلعة استهلاكية، ومن ناحية محافظتها على صحة الإنسان فهي تزيد من إنتاجيته مما يجعها سلعة استثمارية باعتبارها استثماراً في رأس المال البشري؛ لأن الإنسان الصحيح البنية الجسمانية والنفسية والعقلية أكثر إنتاجية من الإنسان المريض بأي من هذه الأنواع الثلاثة من الأمراض. فالعامل المريض كثير التغيب عن العمل مما يعتبر هدراً للموارد البشرية المنتجة وانخفاضاً في إنتاجيتها. فكلما ازدادت الرعاية الصحية في المجتمع كلما ازدادت إنتاجيته (Perkins, 1998). وتقدر التكلفة الاقتصادية لهدر الموارد البشرية من جراء المرض بمقدار دخل العامل المريض أثناء فترة غيابه عن العمل. أما إذا توفي العامل مبكراً من جراء المرض أي قبل أن يبلغ سن التقاعد، فتقدر تكلفة الهدر بالدخل الذي كان من الممكن أن يتحصل عليه إذا لم يتوف قبل بلوغه سن التقاعد، أي عدد السنوات من تاريخ الوفاة وحتى السنة التي يبلغ فيها سن التقاعد مضروبة في دخله السنوي المتوقع خلال تلك الفترة.

الخدمات الصحية بعد التخطيط

من الملاحظ أنه كلما ارتفعت أسعار البترول وازداد دخل المملكة منه كلما ازدادت الخدمات الصحية مقاسة بأعداد المستشفيات والمستوصفات وأعداد الأطباء والأسرّة، حتى قبلَ طفرة أسعار البترول في عام ١٣٩٣هـ (١٩٧٣م). فقد كانت أعداد المستشفَيات والمراكز الصحية والأسرة والأطباء وهيئة التمريض تتزايد باستمرار أثناء

وبعد عهد الملك عبد العزيز حتى وصلت في عام ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م) إلى ٧٤ و٥١٩ و٩٠٣٩ و١١٧٢ و٣٢٦١، على التوالي (وزارة التخطيط، التنمية في مائة عام، ١٤١٩، ص ١٨٩).

أما بعد عام ١٣٩٠هـ (١٩٧٠م) فقد انتهجت المملكة العربية السعودية أسلوب التخطيط للتنمية الشاملة ذي الخمس سنوات. فوضعت خططاً خمسية لكل المرافق الإنتاجية والقطاعات الخدمية التي من بينها قطاع الخدمات الصحية. وكان من أهم الإنجازات التنموية المتعلقة بالقطاع الصحي أن ازدادت أعداد المستشفيات والمستوصفات والأسرة والأطباء وهيئة التمريض والمتخصصين في المجالات الطبية والصحية الأخرى كالصيادلة وأخصائيي المختبرات وفنيي الأشعة وما إلى ذلك، بمعدلات فاقت كل المعدلات السابقة. والجدول رقم (٢) يوضح تطور المرافق الصحية وأعداد الأسرة والأطباء وهيئة التمريض والفئات الطبية الأخرى خلال خطط التنمية الخمس الأولى.

الجدول رقم (٢). تطور المرافق الصحية وقواها البشرية خلال الخطط الخمس الأولى.

المرافق الصحية	الخطة الأولى	الخطة الثانية	الخطة الثالثة	الخطة الرابعة	الخطة الخامسة
المستشفيات	٩٠	١٧٠	١٤٥	٢٤٥	٢٧٩
المراكز الصحية	٧٠٩	٨٢٤	١١١٩	١٦٣٩	١٧١٩
عدد الأسرة	١١١٦١	١٥٥٨٢	٢٦٨١١	٣٨٩٥٥	٤١٨٢٧
عدد الأطباء	٢٦٤١	٥١٨٤	١٣٨٩٣	٢٢٦٣٣	٢٩٢٢٧
هيئة التمريض	٥٨٥٧	٩٧٩١	٢٧٨١٢	٤٥٨٤٠	٦١٢٤٦
الفئات الطبية المساعدة	٣٢١٥	٥٥٩٧	١٣٧٩٠	٢٥١٩٢	٣٢١٦٧

المصدر: وزارة التخطيط، منجزات خطط التنمية، ١٣٩٠-١٤١٨، ص ٣٣٠ و٣٣١.

ويلاحظ من الجدول رقم (٢) تضاعف أعداد المستشفيات ثلاث مرات، والمراكز الصحية نحو مرتين ونصف، وعدد الأسرة نحو أربع مرات، وعدد الأطباء وهيئة التمريض أكثر من عشر مرات، بين الخطتين الأولى والخامسة، مما يدل على الأثر

الواضح للتخطيط الاقتصادي لموارد الدولة كأسلوب للتنمية .

كما يلاحظ من الجدول رقم (٢) أيضاً أن الزيادة الأكبر التي حدثت في مجال الرعاية الصحية كانت في خلال الخطة الخمسية الرابعة بالرغم من أن أسعار البترول قد انخفضت خلال فترة تلك الخطة . فقد ازداد عدد المستشفيات إلى مائة مستشفى ، وشهدت أعداد المراكز الصحية زيادة بلغت ٥٢٠ مركزاً صحيا ، وزادت أعداد الأسرة والأطباء وهيئة التمريض زيادات متناسبة مع التزايد الكبير في عدد المستشفيات والمراكز الصحية خلال تلك الخطة . ويبدو أن السبب في ذلك هو أن أغلب المستشفيات التي كانت في طور الإنشاء خلال الخطة الثالثة قد اكتملت وافتتحت خلال الخطة الرابعة . فقد استفادت الخطة الخمسية الثالثة ، التي بدأت فيها أسعار البترول تميل نحو الانخفاض ، من تراكم دخل المملكة وتزايد احتياطيها المالي جراء طفرة أسعار البترول خلال السبعينيات وبداية الثمانينيات ، أي خلال الخطتين الأولى والثانية .

وقد تزامن تزايد المرافق الصحية وقواها العاملة في القطاع الحكومي مع تزايد مستشفيات ومستوصفات وعيادات القطاع الخاص التي شهدت أكبر زيادة لها خلال الخطة الخمسية الرابعة أيضاً . أما خلال الخطة الخمسية الخامسة فقد تباطأ معدل نمو الخدمات الصحية لدرجة أنها أصبحت لا تواكب معدل التزايد في أعداد السكان . فمثلاً كان عدد الأسرة لكل ١,٠٠٠ نسمة في بداية الخطة الخامسة أي في عام ١٤١١ نحو ٣,١٣ أسرة فانخفض تدريجياً حتى وصل إلى ٢,٣٥ في نهاية تلك الخطة أي في عام ١٤١٥هـ (الجدول رقم٢) .

والمراكز الصحية من أكثر المرافق الصحية تزايداً خلال الفترة المذكورة . ولتزايد المراكز الصحية للرعاية الأولية بصفة خاصة مغزى طبي واقتصادي مهم جدا . وذلك لأنها إذا دعّمت بالقوى البشرية الصحية ال ضرورية وجهّزت بالتقنية الطبية اللازمة

فسوف تتمكن من علاج الأمراض الطارئة وتقديم الرعاية الطبية الأولية . أما الأمراض التي تحتاج لأعلى مستوى من العناية ، فتحال للإخصائيين والاستشاريين في المستشفيات الكبيرة . فهي بذلك توفر وقت الأطباء الأخصائيين والاستشاريين فتزيد من إنتاجيتهم ؛ لأنها تجعلهم يركزون على الحالات المعقدة التي تحال إليهم من تلك المراكز . كما أنها توفر وقت المريض سواء خلال انتظار دوره لمقابلة الطبيب أو/ و أثناء انتقاله من منزله للمستشفى خاصة ، وهي تتوزع على الأحياء السكنية . وتكلفة زمن الانتظار بالإضافة إلى تكلفة الانتقال لا يمكن الاستهانة بهما ، وقد يكونان سبباً في أن كثيراً من المرضى لا يطلبون الرعاية الصحية والعلاج . فالمراكز الصحية ، بالإضافة إلى فوائدها الطبية ، تقلل تكلفة علاج المريض الاجتماعية والخاصة . فإذا أديرت بهذه الطريقة تصبح المراكز الصحية بمثابة طبيب الأسرة في الدول الغربية الذي يزوره المريض أولاً ، فإذا لم يتمكن من علاجه أحاله للطبيب الاستشاري المختص سواء كان في مستشفى حكومي أو أهلي .

النظام الصحي في المملكة

يتكون النظام الصحي في المملكة من مقدمي الخدمات الصحية الحكومية التي تقدم بالمجان والقطاع الخاص الذي يستخدم نظام الدفع مقابل الخدمة . وتقدم الخدمات الصحية الحكومية وزارة الصحة وجهات حكومية أخرى ، من أهمها الجهات العسكرية والأمنية والتعليمية . والجدول رقم (٣) يوضح أعداد ونسبة عدد الأسرة والقوى العاملة الصحية في كل من هذه الجهات حتى عام ١٤١٧هـ .

الجدول رقم (٣). أعداد ونسبة الأسرة والقوى العاملة الصحية في المملكة في عام ١٤١٧هـ.

.	الأسرة		الأطباء		الممرضون		الفئات الفنية المساعدة	
الجهـــة	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
وزارة الصحة	٢٧٠٥٨	٪٦١.٢	١٤٧١٧	٪٤٨.٤	٣٤٧٣٩	٪٥٦.٠	٢٠١٣١	٪٥٥.٩
الجهات الحكومية الأخرى	٨٩٧٠	٪٢٠.٣	٦٨٠٦	٪٢٢.٤	١٦٤٤٧	٪٢٦.٥	٩٣٠٢	٪٢٥.٩
مجموع القطاع الصحي الحكومي	٣٦.٠٢٨	٪٨١.٥	٢١.٥٢٣	٪٧٠.٨	٥١.١٨٦	٪٨٢.٥	٢٩٤٣٣	٪٨١.٨
القطاع الخاص	٨١٨٥	٪١٨.٥	٨.٨٩١	٪٢٩.٢	١٠.٨٠٠	٪١٧.٥	٦٥٤٠	٪١٨.٢
المجموع الكلي	٤٤٢١٣	٪١٠٠.٠	٣٠.٤١٤	٪١٠٠.٠	٦١.٩٨٦	٪١٠٠.٠	٣٥.٩٧٣	٪١٠٠.٠

المصدر : وزارة الصحة، التقرير الصحي السنوي ١٤١٧/١٤١٨هـ، ص ٢٠٢ .

ومن الجدول رقم (٣) يتضح أن وزارة الصحة، وهي الجهة الرئيسة المسئولة عن تقديم الخدمات الصحية، تقدم أغلب الخدمات الصحية حيث بلغت نسبة الأسرة في مستشفياتها حتى عام ١٤١٧هـ ٦١٪ ونسبة الأطباء ٤٨.٤٪ ونحو ٥٦٪ لكل من الممرضين والفئات الطبية المساعدة. وبجمع نسب هذه العناصر الطبية في وزارة الصحة والجهات الحكومية الأخرى يتضح أن القطاع الحكومي كان لديه حتى عام ١٤١٧هـ نحو ٨٢٪ من إجمالي أعداد الأسرة والممرضين والفئات الطبية المساندة وأكثر من ٧٠٪ من إجمالي أعداد الأطباء، بينما لدى القطاع الخاص نحو ١٨٪ من الأسرة والممرضين والفئات الطبية المساعدة ونحو ٣٠٪ من الأطباء. وترتفع نسبة الأطباء في القطاع الخاص؛ لأن أغلب عائداته تأتي من مراجعة المرضى للأطباء بالإضافة إلى أن أغلب أطبائه من غير السعوديين الذين تقل رواتبهم وامتيازاتهم عن الأطباء السعوديين، مما يقلل تكلفتهم على القطاع الخاص فتزيد أعدادهم فيه.

وقد أدى تعدد الجهات التي تقدم الخدمات الصحية إلى زيادة سهولة الحصول على الخدمات الصحية ونشرها على نطاق أوسع. إلا أن مثل هذا التعدد للجهات التي تقدم الخدمات الصحية قد يؤدي إلى تكرار المرافق والخدمات الصحية والتقنية

الطبية الباهظة الثمن في عدة مستشفيات توجد في موقع واحد، فلا تستخدم بالقدر الكافي في أي منها، مما يقلل الفعالية والكفاءة الاقتصادية للنظام الصحي، ما لم يتم التنسيق الكافي بين هذه الجهات وخاصة بين الجهات الحكومية لتلافي مثل هذا التكرار غير الاقتصادي.

التوزيع المكاني للخدمات الصحية

لا تقل أهمية توزيع السلع والخدمات عن أهمية إنتاجها وخاصة في مجال الخدمات الصحية. وذلك لأن توزيعها، مكانيا، توزيعاً أمثل يجعلها تنتشر انتشاراً أمثل ويوزع الفرص بين المواطنين، وفي الوقت ذاته يقلل من تكلفتها بالنسبة للمريض، مما يزيد حافزه لطلب العلاج. فكلما اقترب المستشفى من الناس كلما كان ذلك أجدى للمريض طبياً واقتصادياً. وكما أسلفنا الذكر، فحتى وإن قدمت هذه الخدمات مجاناً، فإن المريض يتكبد نوعين من التكاليف؛ هما تكاليف الانتظار وتكاليف الانتقال إلى المستشفى ومنه. فكل إجراء يقلل هاتين التكلفتين أو أيّا منهما، يزيد الحافز لدى المريض لطلب العلاج، بينما يقلل تزايد أي منهما هذا الحافز. وعندما يختفي الحافز لدى المريض لطلب العلاج بسبب ارتفاع تكاليفه، فقد لا تنحصر النتائج السلبية لذلك في المريض نفسه، وإنما قد تسبب الضرر للمجتمع كله وخاصة إذا كان المرض معدياً.

ويقاس التوزيع المكاني، عادة، لأي سلعة أو خدمة بمدى تناسب عرضها مع أعداد السكان في موقع ما (باعتبارهم يمثلون الطلب عليها)، سواء كان القطر كله أو أي إقليم منه أو منطقة أو مدينة، وما إلى ذلك من التقسيمات الإدارية. إلا أن هذا المقياس المبسط لتوزيع السلع أو الخدمات يفترض أن كل السكان المعنيين يستهلكون السلعة أو الخدمة المعنية وبقدر تناسبي، الأمر الذي قد لا ينطبق على الخدمات الصحية التي لا يستهلكها إلا المرضى الذين قد يمثلون شريحة من السكان تقل أو تكثر، اعتماداً على المكان والزمان. لذا، فالتخطيط للخدمات الصحية وتوزيعها عبر المكان والزمان يجب أن يبنى على أساس الطلب عليها وليس على أساس الحاجة لها التي تقدر بعدد السكان فقط، وذلك لتجنب حدوث فائض منها في بعض المواقع في الوقت الذي يوجد عجز فيها في مواقع أخرى (Feldstein,1993). إلا أن تقدير الطلب على الخدمات الصحية في كل من مناطق المملكة الثلاثة عشر يحتاج لبحث خاص به. لذا فقد حاولنا

الاكتفاء بتحديد التوزيع بناء على أعداد السكان والخدمات الصحية المتاحة، ولكنا لم نتمكن من ذلك؛ لأن بيانات الخدمات الصحية لبعض الجهات الحكومية المهمة تحتاج للمزيد من التفاصيل. ولكن، تشير البيانات المتاحة، على وجه العموم، إلى أن المناطق الأكثر سكاناً في المملكة، وهي منطقة مكة المكرمة ومنطقة الرياض والمنطقة الشرقية، التي يقطنها مجتمعة نحو ٦٤٪ من سكان المملكة، بها أكثر الخدمات الصحية. وأقل هذه الخدمات توجد بمنطقتي الحدود الشمالية والجنوبية، وهي الأقل سكاناً، مما يعني التناسب الطردي بين مدى توافر الخدمات الصحية وأعداد السكان. وقد توصل البشرى إلى هذه النتيجة نفسها في عام ١٩٨٥م (Al-Bushra 1989). إلا أننا بالرغم من ذلك لا نستطيع الجزم بأن هذا التوزيع أمثل أو يقترب من ذلك؛ لأن أعداد السكان فقط قد تعكس الحاجة المفترضة للخدمات الصحية، ولكنها تعجز عن أن تعكس الطلب الفعلي عليها. فالمناطق الثلاث الأكثر سكاناً تضم في الوقت نفسه المدن الأكبر حجماً، وسكان المدن أكثر طلباً للخدمات الصحية؛ لأنهم الأكثر عرضة للضغوط النفسية والاجتماعية والمالية وحوادث السير والازدحام وتلوث البيئة، كما يكثر بينهم التدخين وغيره من العادات الضارة بالصحة، فضلاً عن ازدياد الوعي الصحي لديهم، مما يزيد الطلب الفردي والجماعي على الخدمات الصحية في المدن الكبيرة عنها في المدن الأصغر والتجمعات السكانية الأخرى. كما أن كثيراً من سكان التجمعات السكانية الأصغر حجماً يرتادون مستشفيات المدن الأكبر حجماً. وبالنسبة للمنطقة الغربية فإن كثيراً من الحجاج والمعتمرين يراجعون مستشفياتها ومستوصفاتها ومراكزها الصحية، مما يزيد الطلب على خدماتها الصحية أكثر فأكثر. لذا، ربما توضح دراسة الطلب على الخدمات الصحية حسب المناطق الحاجة إلى المزيد من الخدمات الصحية في المدن الكبيرة بالرغم مما يبدو عليها أنها الأكثر حظاً من غيرها في هذه الخدمات.

القوى العاملة الصحية

أهم عامل إنتاجي لإنتاج الخدمات الصحية هو العنصر البشري، وخاصة الطبيب الذي يمكنه، بحكم تعليمه وتدريبه، إنتاج كل الرعاية الصحية بمفرده وفي أي مكان. وذلك ما كان عليه الأمر فعلاً في الماضي. فقد كان الطبيب هو الذي يشخِّص المرض ويقرر العلاج ويخلط الدواء وقد يعطيه المريض بنفسه. وقد يتم العلاج في

منزله أو في منزل المريض أو في أي مكان آخر. ولكن، مع تطور الطب وتشعبه وتزايد مستوى التقنية الطبية، احتاج الطبيب لمكان لممارسة عمله وللمزيد من عوامل الإنتاج الأخرى لزيادة إنتاجيته. فاستعان بالممرض وفني المختبر والأشعة والصيدلي وما إلى ذلك من العناصر البشرية التي تسهم في إنتاج الخدمات الصحية. والعامل الإنتاجي الأكثر أهمية بعد العامل البشري هو التقنية التي تسهم في التشخيص والعلاج والوقاية. فإنتاجية الطبيب تعتمد على ما يتاح له من المساعدين والفنيين والتقنية الطبية، التي كلما تطورت ازدادت الحاجة إلى المزيد من التأهيل والتدريب للقوى العاملة الصحية، بمختلف أنواعها ومستوياتها. لذا فإن القطاع الصحي أصبح يتكون من أربعة أسواق رئيسية؛ وهي سوق الخدمات الصحية وسوق المؤسسات العلاجية وسوق القوى الصحية العاملة وسوق مؤسسات التعليم الطبي (Feldstein, 1993).

وبما أن دراسة الطب تحتاج لسنوات أطول من غيرها من المهن وتتطلب تقنية متطورة ومعامل وتجهيزات وغير ذلك، فإن تكلفة طالب الطب مرتفعة جداً مقارنة بتكلفة الطالب في التخصصات الأخرى، مما يشكل قيداً على كليات الطب لزيادة عدد الطلاب الذين يقبلون فيها، بل ويقللهم كثيراً. لذلك، فإن نسبة ضئيلة جداً من المتقدمين لهذه الكليات يقبلون فيها، بينما يتزايد الطلب على خدماتهم باستمرار، وذلك لتزايد الطلب على الخدمات الصحية باستمرار كذلك. لذا، فإن عرض الأطباء غير مرن والطلب عليهم غير مرن أيضاً، بل إن عرض خريجي الكليات الطبية المختلفة قلما يفي بالطلب عليهم مهما اختلف الزمان أو المكان.

فبالنسبة للمملكة العربية السعودية كانت ولا تزال أعداد خريجي كليات الطب وتخصصاته المساندة لا تواكب الطلب المتزايد عليهم. فاستعانت بالأطباء وغيرهم من القوى الصحية الأجنبية لسد النقص في هذا المجال خاصة بعد عام ١٩٧٠م وبداية التخطيط الذي أدى إلى الطفرة الهائلة في الخدمات الصحية. وبالرغم من تزايد أعداد الأطباء السعوديين وغيرهم من القوى الصحية إلا أن نسبتهم في المملكة مقارنة بالأجانب لا تزال ضئيلة، كما يوضح الجدول رقم (٤).

الجدول رقم (٤). نسبة القوى العاملة الصحية السعودية لإجمالي أعداد القوى العاملة الصحية في المملكة خلال الأعوام من ١٤١١هـ - ١٤١٧هـ.

القوى البشرية الصحية	١٤١١		١٤١٢		١٤١٣		١٤١٤		١٤١٥		١٤١٧	
	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪	عدد	٪
أطباء	٢٤٣٦٠	١٣,٣	٢٦١٥١	١٢,٨	٢٧٧٦٥	١٣,٠	٢٩٢٢٧	١٤,٦	٣٠٣٠٦	١٦,٣	٣٠٤١٤	١٩,٩
هيئة التمريض	٢٧٩٧٧	٩,٠	٥٣٨٦٧	١٠,١	٥٧٠٩٠	١١,٠	٦١٢٤٦	١٤,١	٦٠٧٣٦	١٥,٢	٦١٩٨٦	١٧,١
الفئات الطبية المساعدة	٢٧٩٨٨	٣٤,٥	٢٨٢٩٠	٣٤,٢	٣٠٨٤٠	٣٥,٤	٣٢١٦٧	٣٥,١	٣٣٠٤٧	٣٦,٧	٣٥٩٧٣	٣٧,٧

المصدر : وزارة الصحة، التقرير الصحي السنوي، ١٤١٥هـ، ص ١٦٤.

فقد كان عدد الأطباء في نهاية الخطة الخمسية الأولى ٢٦٤١ طبيباً وعدد أعضاء هيئة التمريض ٥٨٥٧ ممرضاً وممرضة والفئات الطبية المساعدة ٣٢١٥ فرداً. فتضاعفت هذه الأرقام مع مرور الزمن إلى أن وصلت إلى ٣٠٣٠٦ طبيب و ٦٠٧٣٧ ممرضاً و٣٣٠٤٧ مساعد طبيب في نهاية الخطة الخمسية الخامسة. ثم وصلت إلى ٣٠٤١٤ طبيباً و٦١٩٨٦ ممرضاً و٣٥٢٢٧ مساعد طبيب في عام ١٤١٧هـ. وقد تزايدت نسبة السعودة في الأطباء مع مرور الزمن حتى وصلت إلى ١٣,٣ في عام ١٤١١هـ، ثم استمرت في التزايد إلى أن وصلت ١٩,٩ ٪ في عام ١٤١٧هـ، وفي هيئة التمريض تزايدت من ٩٪ إلى ١٧,١٪ خلال تلك الفترة نفسها. أما بالنسبة للفئات الطبية المساعدة فقد كانت نسبة السعودة فيها أصلاً مرتفعة، نسبياً، مقارنة بالأطباء والممرضين. فقد كانت ٣٤,٥٪ في عام ١٤١١هـ فوصلت إلى ٣٧,٧٪ في عام ١٤١٧هـ (الجدول رقم٤). وقد يعود سبب ذلك إلى سهولة الدخول والخروج من الكليات الطبية التطبيقية وقصر مدة التخرج منها، مقارنة بكلية الطب، وعزوف الإناث في المملكة عن الدخول في كليات التمريض مقارنة بالكليات الطبية التطبيقية.

الجدول رقم (٥). نسبة السعودة في القطاعين العام والخاص في عام ١٤١٧هـ.

الجهة	الأطباء	هيئة التمريض	الفئات الفنية المساعدة
وزارة الصحة	٢٢,٨٪	١٩,٣٪	٤٩,٤٪
الجهات الحكومية الأخرى	٣٩,٣٪	١٣,٠٪	٣١,٢٪
القطاع الخاص	٣,٣٪	٠,٩٪	١,٩٪

المصدر: وزارة الصحة، التقرير الصحي السنوي لعام ١٤١٧/١٤١٨هـ.

وبمقارنة نسبة السعودة في الأطباء بين وزارة الصحة والجهات الحكومية الأخرى نجد أنها مرتفعة جداً في الأخيرة، إذ بلغت فيها هذه النسبة في عام ١٤١٧هـ ٩ , ٣٦٪ بينما بلغت في ذلك العام ٨ , ٢٢٪ في وزارة الصحة. ولكن العكس صحيح بالنسبة لهيئة التمريض التي كانت نسبتها ٣ , ١٩٪ في وزارة الصحة و١٣٪ في الجهات الحكومية الأخرى. وبالنسبة للفئات الطبية المساعدة فقد كانت ٤ , ٤٩٪ في وزارة الصحة بينما كانت ٢ , ٣١٪ في الجهات الحكومية الأخرى (الجدول رقم ٥). فربما يعود السبب في ذلك لارتفاع رواتب الأطباء في الجهات الحكومية الأخرى، في المتوسط، عنها في وزارة الصحة، بينما العكس صحيح بالنسبة للممرضين والفئات الطبية المساعدة.

أما مستوى السعودة في القطاع الصحي الخاص فهو متدنٍ جداً بالنسبة لجميع الفئات الطبية الثلاث. فقد كانت نسبتها في عام ١٤١٧هـ ٣ , ٣٪ و ٩ , ٠٪ و ٩ , ١٪ للأطباء والممرضين والفئات الطبية المساعدة، على التوالي، كما يوضح الجدول رقم (٥). وقد يعود السبب في ذلك إلى إمكانية جمع الأطباء الاستشاريين الذين يعملون في القطاع الحكومي بين عملهم في هذا القطاع والقطاع الخاص في آن واحد، في أوقات فراغهم، بينما لا يستطيع أمثالهم الذين يعملون في القطاع الخاص القيام بذلك، بالإضافة إلى اختلاف ظروف وشروط العمل في كل من هذين القطاعين. كما أن القطاع الخاص قد يفضل توظيف الأطباء الأجانب لقلة رواتبهم مقارنة بالأطباء السعوديين. وبما أن الربح هو الهدف الرئيس لاستثمارات القطاع الخاص في كل المجالات، بما في ذلك مجال الرعاية الصحية، فهو يحاول الإنتاج بأدنى تكلفة ممكنة؛ لأن المنافسة في السوق لا تتيح له الحرية في زيادة إيراداته بقدر ما تتيح له الحرية في تخفيض تكاليفه التي يستطيع السيطرة عليها إلى حد كبير. ولا يعني تدنّي التكاليف، بالضرورة، تدنّي نوعية الخدمة كما قد يتبادر للأذهان؛ لأن من يحاول ذلك، في سوق تنافسية، سيجازف بسمعته، مما يضطره إلى إما تخفيف أسعاره لتتناسب مع نوعية خدمته، وإما أن يخرج من السوق، أي يغلق مرفقه الصحي.

وعلى وجه العموم، فإن نسبة السعودة في قطاع الخدمات الصحية هي الأقل مقارنة بجميع القطاعات الأخرى في المملكة؛ الإنتاجية منها والخدمية. لذلك، يتطلب

الأمر زيادة الطاقة الاستيعابية للكليات الطبية والصحية السعودية الحالية أو فتح كليات طبية وصحية أخرى لمختلف التخصصات الطبية خاصة والإقبال عليها يزداد قياساً بتزايد أعداد المتقدمين لهذه الكليات عاماً إثر آخر، والنسبة الضئيلة التي تقبل منهم مع ارتفاع معدلات غير المقبولين في الشهادة الثانوية. والجدول رقم (٦) يوضح عدد ومعدل التغيُّر السنوي في أعداد الأطباء السعوديين (الذي يعتمد بصفة رئيسية على أعداد خريجي كليات الطب السعودية بالإضافة إلى الأطباء السعوديين الذين يدرسون في الخارج مع حذف الأطباء المتقاعدين والمتوفين)، و غير السعوديين.

الجدول رقم (٦). عدد ومعدلات التغير السنوية في الأطباء السعوديين وغير السعوديين خلال الأعوام من ١٤١٢-١٤١٥هـ.

السنة	الأطباء السعوديون		الأطباء غير السعوديين	
	العدد	معدل التغير السنوي	العدد	معدل التغير
١٤١٢هـ	٣٣٤٧	-	٢٢٨٠٤	-
١٤١٣هـ	٣٦١٠	٣٧٣	٢٤١٥٥	١٣٥١
١٤١٤هـ	٤٢٦٧	٦٥٧	٢٤٩٦٠	٨٠٥
١٤١٥هـ	٤٩٢٠	٦٥٣	٢٥٣٦٦	٥٠٦

المصدر: مصلحة الإحصاءات العامة، وزارة التخطيط، الكتاب الإحصائي السنوي لعام ١٤١٦هـ.

ومن الجدول رقم (٦) يتضح أن أعداد الأطباء السعوديين تتزايد بمعدل متزايد بينما تتناقص أعداد الأطباء غير السعوديين، مما يعني تزايد معدل سعودة الأطباء، ولكن من الصعوبة تقدير الفترة الزمنية التي تكتمل فيها السعودة نتيجة للمتغيرات الكثيرة التي تحيط بقطاع الخدمات الصحية.

الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية

نتيجة لتزايد معدلات التقدم التقني في المجالات الصحية خلال الثلاثين عاماً الماضية وارتفاع تكلفة تعليم القوى العاملة الصحية وتدريبها وتزايد أعداد السكان وانتشار الوعي الصحي، مما زاد الطلب على الخدمات الصحية، ارتفعت نفقات هذه الخدمات بصورة مضطردة في جميع أنحاء العالم. فمثلاً، تزايد الإنفاق على الخدمات الصحية، في الآونة الأخيرة، بأسرع من تزايد الإنفاق على أغلب السلع والخدمات في الاقتصاد الأمريكي حسبما أورد فلدستين. كما تزايد بمعدل أعلى من معدل تزايد الدخل القومي في البلد المذكور. فحسبما أورد فلدستين فقد تزايد الإنفاق على الخدمات المذكورة في عام ١٩٩٠ بمعدل ١١٪ بينما تزايد الدخل الوطني بمعدل ٧٪ فقط (Feldstein,1993). أما في روسيا فقد أورد اسشيبر، أن الإنفاق على الخدمات الصحية في روسيا ارتفع نحو ٢٠٪ بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٤ (Schieber, 1997). وليست الولايات المتحدة أو روسيا فريدة في ذلك، وإنما أصبح تزايد الإنفاق على الخدمات الصحية ظاهرة في كل الدول.

وتقليدياً، كانت الحكومات تضطلع بمسئولية الرعاية الصحية بالكامل في أغلب الدول وخاصة في دول التخطيط المركزي (بما في ذلك الدول التي تركته والتي لا تزال تتمسك به)، وفي كثير من الدول النامية. ولا توجد حكومة لا تنتج جزءاً، قل أو كثر، من الخدمات الصحية بما في ذلك الدول التي تتَّبع نظام السوق. فمثل هذه الخدمات يصعب تركها بالكامل للقطاع الخاص، تباع وتشترى كلها من السوق. وذلك لأن أغلب جوانب الخدمات الصحية تصنف، من الناحية الاقتصادية، كسلع عامة أو شبه عامة؛ لأن منفعة استهلاكها لاتقتصر على من يستهلكها فحسب، وإنما تمتد وتعم المجتمع الذي يعيش فيه، وخاصة الأمراض التي تحتاج لوقت طويل لعلاجها، وكذلك الأمراض المعدية، التي كلما عولج منها مريض قلت معدلات انتشارها، مما يفيد المجتمع كله. ومن الجانب الآخر، إذا لم يعالج المصاب بمرض معد، فإن هذا المرض سيزداد انتشاراً في المجتمع. وحتى بالنسبة للأمراض غير المعدية فإن عدم علاجها يؤثر في المجتمع أيضاً. وذلك لأن المرض يقلل إنتاجية المصاب به مما يعتبر خسارة اجتماعية. فإذا أصبحت تكاليف العلاج عبئاً على المريض فقد لا يكون على استعداد

لتحملها، مما يجعل المجتمع ممثلاً في حكومته مضطراً لدفعها بالكامل أو لدعم أسعارها. فأية سلعة تتكون منفعتها من منفعة اجتماعية ومنفعة شخصية، ولن يكون الفرد مستعداً لدفع سعر لها أكثر مما يكافئ منفعته الشخصية منها فقط، وعلى المجتمع أن يدفع ما يكافىء منفعته هو منها، أي يدفع ما يتبقى من تكاليفها. ولذلك، نجد أن أغلب الأفراد على استعداد لدفع جزء من تكاليف علاجهم في شكل رسوم، ولكنهم قد لا يكونون على استعداد لدفع كل تلك التكاليف. ومن هذا المنطلق تقوم الحكومات بتقديم الخدمات الصحية مجاناً أو بأسعار مدعومة، باستثناء الخدمات الصحية التي لا يؤثر استهلاكها من عدمه في بقية أفراد المجتمع، كالفحص الطبي الدوري وجراحة التجميل، مثلاً. ولكن، مع تزايد تكاليف الخدمات الصحية أصبح كثير من الحكومات غير قادر على تقديمها بالمجان، ففرضت رسوماً رمزية وتزايدت فيها استثمارات القطاع الخاص الصحية في شكل عيادات لأطباء بمفردهم أو لمجموعة منهم أو في شكل مستوصفات ومستشفيات. كما طبقت بعض الدول نظام التأمين الصحي الشامل الذي يدفع أقساطه جميع المواطنين بالتساوي، أو كنسبة من دخل كل منهم مع بعض الاستثناءات للطبقة الأقل دخلاً، كما في بريطانيا، أو التأمين الصحي الخاص الذي يدفع أقساطه المشتركون فيه أو مستخدموهم، ولا يستفيد منه غير المشتركين فيه فقط، كما في الولايات المتحدة الأمريكية.

وتاريخياً كانت الخدمات الصحية، بما فيها بناء المستشفيات وتعليم الطب والإنفاق على المرضى ومرافقيهم، تمول في عهد الخلافة الإسلامية، وخاصة منذ عهد الدولة العباسية وحتى نهاية الخلافة العثمانية، من الأوقاف. فقد كانت المستشفيات ومرافقها تسمى بالبيمارستانات التي يمكن أن نطلق عليها بالمفهوم الحديث، المدن الطبية، مع الفارق في مستوى التقنية والمباني. فقد كانت البيمارستانات تتكون من المستشفى وكلية الطب ومساكن الأطباء وطلاب الطب ومرافقي المرضى، وكلها كانت تمول من الأوقاف وحصيلة بيعها أو ريع استثماراتها (الحسيني، ١٩٩٣م). وعليه يمكن القول بأن أول نظام صحي متكامل قد نشأ في هذه الدول الإسلامية.

وعندما دخل الاستعمار في هذه المنطقة اضطلعت الحكومات بعبء الإنفاق على الخدمات العامة الأساسية، وخاصة الخدمات الصحية، بما تجمعه من الضرائب. واستمر الحال كذلك حتى بعد استقلال الدول العربية والإسلامية، ما عدا بعض الدول العربية النفطية كالمملكة العربية السعودية التي تمكنت من تمويل هذه الخدمات من ريع النفط.

ويتكون الإنفاق الكلي على الخدمات الصحية في المملكة العربية السعودية من الإنفاق الحكومي الذي تتولى الجزء الأكبر منه وزارة الصحة بصفتها المسئولة الرئيسة عن الرعاية الصحية، ثم ما تنفقه الجهات الحكومية الأخرى مع إضافة إنفاق القطاع الخاص. هذا بالإضافةإلى الإنفاق على الكليات الطبية بمختلف تخصصاتها الذي تقوم به الجامعات السعودية التي بها كليات طبية. و لعدم توافر بيانات كافية عن الإنفاق على الخدمات الصحية في الجهات الحكومية الأخرى فسوف نقتصر على مناقشة تطور ميزانية وزارة الصحة فقط نظراً لتوافر بياناتها، كما أنها تمثل نحو ٦٠٪ من إجمالي الإنفاق على الخدمات الصحية في المملكة تقريباً، قياساً بنسبة ما تقدمه من إجمالي هذه الخدمات. والجدول رقم (٧) يوضح تطور ميزانية هذه الوزارة خلال السنوات ١٣٩٠-١٤١٨هـ ونسبتها من ميزانية الدولة العامة.

الجدول رقم (٧). تطور ميزانية وزارة الصحة خلال الأعوام ١٣٩٠/ ١٣٩١-١٤١٥/ ١٤١٦هـ ونسبتها من الميزانية العامة.

العام	ميزانية وزارة الصحة(١٠٠٠ ريال)	نسبتها من الميزانية العامة
١٣٩١/١٣٩٠	١٧٧,٠٩٩	٢,٨٪
١٣٩٦/١٣٩٥	٣,١٩٧,٣٣١	٢,٩٪
١٤٠١/١٤٠٠	٥,٦٥٦,٤٠٠	٢,٣٪
١٤٠٦/١٤٠٥	٨,٨١٤,٥٤٠	٤,٤٪
١٤١١/١٤١٠	٨,٥٩٧,٠٠٠	٦,٠٪
١٤١٦/١٤١٥	٧,٣٦٤,٧٦٢	٤,٩٪
١٤١٧/١٤١٦	٧,٣٦٤,٧٧٢	٤,٩٪
١٤١٨/١٤١٧	١٠,٧٤٦,٩٩٦	٥,٩٪

المصدر: وزارة الصحة، التقرير الصحي السنوي، عدة تقارير.

ويلاحظ من الجدول رقم (٧) التزايد المضطرد في ميزانية وزارة الصحة من حيث الأرقام المطلقة، التي لم تنخفض منذ عام ١٣٩٠هـ إلا في عامي ١٤١٥هـ و١٤١٦هـ حيث بلغت ٣, ٧ بليون ريال، لترتفع مرة أخرى إلى ٧, ١٠ بليون ريال في عام ١٤١٧/ ١٤١٨هـ، مما يعكس تزايد تكلفة التقنية الطبية وتكلفة القوى البشرية الصحية، فضلاً عن توسع المرافق الصحية تلبية لتزايد الطلب عليها الناتج عن ازدياد أعداد السكان وتزايد الوعي الصحي في المملكة. أما من حيث نسبتها لميزانية الدولة فقد تراوحت بين ٣, ٢٪ في عام ١٤٠٠/ ١٤٠١هـ و٦٪ في عام ١٤١٠/ ١٤١١هـ، مع اتجاه عام نحو التزايد ما عدا بعض الاستثناءات كما حدث في عام ١٤٠٠/ ١٤٠١هـ حيث انخفضت من ٩, ٢٪ في عام ١٣٩٥/ ١٣٩٦هـ إلى ٣, ٢٪. وبالمقارنة مع بعض الدول النامية الأخرى قد لا تكون هذه النسبة لميزانية وزارة الصحة من الميزانية العامة مرتفعة بالرغم من كبر حجم الإنفاق على الخدمات الصحية في المملكة مقارنة بالعديد من الدول ذات الدخل المكافىء لدخل المملكة (تقارير البنك الدولي السنوي عن التنمية في العالم).

وتعادل نسبة الإنفاق على الخدمات الصحية في المملكة ١, ٣٪، من الناتج المحلي الإجمالي، في المتوسط، خلال الأعوام ١٤١٠ و ١٤١٥هـ، بينما على مستوى العالم ككل، فقد كانت هذه النسبة ٢, ٣٪، في المتوسط خلال الفترة المذكورة. وبمقارنة هذه النسبة مع بقية الدول النامية فهي تعتبر عالية نسبياً، ولكن مقارنة بالدول المتقدمة فهي منخفضة، فقد كانت أعلى نسبة في العالم خلال الفترة المذكورة هي ٥, ٨٪ في كرواتيا تليها ٢, ٨٪ في ألمانيا و٨٪ في فرنسا. وأدنى نسبة هي ١٪ وكانت في باراجوي، تليها ١, ١ في فيتنام (البنك الدولي، تقرير عن التنمية لعام ١٩٩٨/ ١٩٩٩، ص ٢٠٢ و ٢٠٣).

تقييم كفاءة تمويل الخدمات الصحية في المملكة

ومهما تكن طريقة تمويل الخدمات الصحية فعلى واضعي السياسات معرفة كيفية تقييم أداء النظام الصحي مقابل الإنفاق عليه. وأحد الطرق لتحقيق ذلك، حسبما أورد شيبر وميدا، أن تقسم آلية أداء النظام الصحي إلى ثلاث مجموعات: الأولى

لتحديد كيفية الحصول على التمويل المطلوب للخدمات الصحية بكفاءة وعدالة، والثانية تقييم كفاءة وعدالة استخدام الأموال المرصودة لتمويل الخدمات الصحية، والثالثة هي تحديد تأثير الإنفاق على الخدمات الصحية في مستوى صحة السكان (Schieber and Meada, 1979).

وبتطبيق ذلك على المملكة، فتمويل الخدمات الصحية الحكومية يتم من عائدات البترول، وهي أكثر الطرق كفاءة وعدالة؛ لأن إسهام الجميع في مثل هذا النوع من التمويل يتساوى، خاصة ولا يزال احتياطي المملكة من البترول كبيراً بحيث لم يتعد الضخ منه إلا قدراً يسيراً ولم يؤد مرة إلى المنافسة بين الجيل الحالي والأجيال القادمة التي لن يصلها إلا عندما يبدأ الاحتياطي يتناقص بدرجة كبيرة. أما من ناحية من يستفيد من الخدمات الصحية فهم المرضى الذين قد لا يمثلون إلا شريحة من المجتمع. غير أنه في مثل هذه الحالات فحتى الذين لم يرتادوا المرافق الصحية فإنهم يستفيدون من وجودها؛ لأنها تمنع انتشار العدوى. فمقارنة بغيرها من طرق التحويل كالضرائب مثلاً فقد يدفع أغلبها الفقراء وخاصة الضرائب غير المباشرة، ويستفيد من خدماتها الأغنياء بدرجة أكبر مما يؤدي إلى توزيع الدخل من الفقراء إلى الأغنياء بدلاً من العكس. لذا فإن تمويل الخدمات الصحية وغيرها من الخدمات العامة من عائدات مورد كالبترول يعتبر أكثر كفاءة وعدالة من تمويلها بالضرائب.

أما بالنسبة لكفاءة وعدالة استخدام الأموال المرصودة لتمويل الخدمات الصحية في المملكة، فهو موضوع يحتاج لدراسة خاصة به وليس أمراً بديهياً أو يمكن تحليله نظرياً. أما بالنسبة لتأثير الإنفاق على الخدمات الصحية في مستوى صحة الإنسان، فقد انخفضت معدلات الأمراض الفتّاكة خلال الثلاثين عاماً الماضية بدرجة ملحوظة مما يعزى، إلى حد كبير، لتطور الخدمات الصحية وخاصة الجانب الوقائي، كما انخفضت بدرجة ملحوظة وفيات الأطفال دون الخامسة وتقلصت وفيات الأمهات في عملية الولادة. وحسب تقرير البنك الدولي عن التنمية لعام ١٩٩٨م/ ١٩٩٩م، فقد ازدادت نسبة الذين يحصلون على المياه المأمونة وازدادت فرص الحصول على الرعاية الصحية وانخفضت نسبة وفيات الأطفال، كماهو موضح في الجدول رقم (٨).

الجدول رقم (٨) . المؤشرات الصحية في المملكة بين عامي ١٩٨٠ و١٩٩٥م.

المؤشر	١٩٨٠	١٩٩٥
الحصول على المياه المأمونة	٩١٪	٩٣٪
فرص الحصول على الرعاية الصحية	٨٥٪	٩٨٪
وفيات الأطفال لكل ١٠٠٠ مولود حي	٦٥	٢٢

المصدر : البنك الدولي، تقرير عن التنمية، ١٩٩٨/ ١٩٩٩م.

فمن الجدول رقم (٨) يلاحظ التحسن الكبير في المستوى الصحي عموماً قياساً بكل المؤشرات المذكورة آنفا. فالحصول على المياه المأمونة كان، في الأصل، مرتفعاً منذ عام ١٩٨٠م مقارنة بكثير من الدول النامية، إذ كان ٩١٪ في ذلك العام وأصبح ٩٣٪ في عام ١٩٩٥م وذلك نتيجة لتزايد كميات المياه المحلاة من مياه البحر الأحمر والخليج ومعالجتها. وازدادت فرص الحصول على الخدمات الصحية من ٨٥٪ إلى ٩٨٪. كما أن وفيات الأطفال قد انخفضت من ٦٥ في كل ١٠٠٠ مولود حي في عام ١٩٨٠ إلى ٢٢ في كل ١٠٠٠ مولود في عام ١٩٩٥م، أي أنها أصبحت ثلث ما كانت عليه في عام ١٩٨٠م.

إلا أنه يجب الاستدراك بأن كل هذا التحسن في المستوى الصحي لا يمكن أن نعزوه إلى تزايد مستوى الخدمات الصحية كماً ونوعاً فقط. فالرعاية الصحية مدخل واحد من مدخلات إنتاج الصحة الأخرى؛ وهي الغذاء والبيئة والتعليم بصفة عامة والوعي الصحي بصفة خاصة. وهي كلها في تزايد مستمر في المملكة مما يعني أن التحسن الذي طرأ على صحة الإنسان يعزى لكل هذه العوامل مجتمعة، وإن كانت الخدمات الصحية من أهمها. وتتداخل هذه العوامل فيما بينها بحيث إذا ارتفع مستوى التغذية الصحي وتحسن مستوى البيئة مثلاً، فسوف يتقلص الطلب على الخدمات الصحية بشكل ملحوظ وتقل تكاليفها بدرجة كبيرة.

الحلول المقترحة لتخفيض الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية

تزايد الإنفاق على الخدمات الصحية أصبح هاجساً لدى كل الحكومات بما في ذلك الحكومات التي لا تقدمها بالمجان. ومن أهم الحلول المقترحة لذلك نذكر ما يلي:

١- احتواء التكاليف.
٢- تخصيص القطاع الصحي.
٣- التأمين الصحي.

وفيما يلي نستعرض بإيجاز كلا من هذه الحلول التي ليست بالضرورة بدائل لبعضها، وإنما قد تستخدم جميعها في آن واحد.

١- احتواء التكاليف

وهو أمثل هذه الحلول بالنسبة للدولة وللأفراد معاً؛ لأنه يعني إيقاف هدر الموارد الصحية وترشيد استخدامها دون تخفيض كمية الخدمات الصحية أو تقليل نوعيتها. أي رفع مستوى فعالية التكاليف في هذا القطاع بصفة خاصة. فطالما أن الإنفاق على الخدمات الصحية يتزايد بطبيعة هذا النشاط نتيجة للتطورات التقنية المتلاحقة ولتزايد تكاليف تخريج القوى العاملة الصحية وارتفاع أجورها، فلابد من وضع هذه التكاليف عند حدها الأدنى. بمعنى منع الهدر والتلف والفاقد، وذلك بتخصيص الموارد الصحية المتاحة تخصيصاً أمثل. ولا يتطلب ذلك ترشيد الإنفاق من جانب إدارات الخدمات الصحية فحسب، إنما أيضاً سيستدعى تثقيف جميع العاملين في هذا القطاع من مهنيين وغيرهم في الجوانب الاقتصادية وتوعية المواطنين في هذا الاتجاه. ويجب البدء أولاً بالتخطيط للخدمات الصحية بناءً على الطلب عليها وليس على أساس الحاجة لها فقط، كما أسلفنا الذكر. كما يجب عدم تكرار الخدمات والمرافق والتقنية في موقع واحد بحيث لا تستخدم بالكامل في أي منها. بالإضافة إلى إدخال نظام معلومات كامل وشامل عن المرضى وأرقام ملفاتهم والأمراض وما إلى ذلك؛ لكي يمكن منع استغلال المرافق الصحية بطريقة تؤدي إلى هدرها.

وقد يلاحظ في كثير من الدول أن الإدارات الصحية أكبر حجماً مما يجب، مما يدع كثيراً من الموارد المالية التي يجب أن توجه نحو الوقاية والعلاج تذهب لتغطية

تكاليف الإدارة الزائدة عن اللازم. وعموما يتطلب احتواء التكاليف وجود إدارة اقتصادية قوية في جميع الجهات الحكومية التي تقدم الخدمات الصحية، وخاصة في وزارة الصحة باعتبارها المستخدم الأكبر للموارد الصحية المالية والمادية والبشرية.

٢- تخصيص القطاع الصحي

التخصيص هو تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة كليًا أو جزئيًا. والهدف الأساسي من التخصيص هو زيادة كفاءة الإنتاج بافتراض أن القطاع الخاص أكثر حرصاً على تخفيض التكاليف إلى أدنى حدّ لها (Cost minimization) لإنتاج حجم معين من الخدمة أو السلعة وبنوعية محددة، وتخصيص الموارد التخصيص الأمثل بناءً على مؤشرات الأسواق، بالإضافة إلى تخفيف الأعباء عن ميزانية الحكومة، بل، وزيادة إيراداتها من ريع بيع أو تأجير أنشطة الدولة التي يتم تحويلها إلى القطاع الخاص. ويمكن أن يكون التخصيص كاملاً وذلك بتحويل ملكية الأنشطة الاقتصادية التي تتولاها الحكومة للقطاع الخاص بالبيع أو بالتأجير، ويمكن أن يقتصر ذلك على تخصيص الإدارة والتشغيل، أو أن يكون جزئياً بحيث يشترك القطاع العام مع القطاع الخاص ويتم الإنتاج والبيع والشراء على أسس تجارية. ويختلف نوع التخصيص باختلاف القطاعات الاقتصادية. فالقطاع الصحي يختلف اختلافاً نوعياً عن بقية القطاعات. وذلك لأن أغلب منتجاته تعتبر سلعاً عامة أو شبه عامة.

فقد ذكرنا في مقدمة هذه الورقة أن بعض الخدمات الصحية تصنف ضمن السلع العامة في بعض جوانبها كالطب الوقائي، وبعضها ضمن السلع شبه العامة كالطب العلاجي، بينما يعتبر بعضها سلعة خاصة كالفحص الطبي الدوري أو الطب الرياضي أو جراحة التجميل وما إلى ذلك. وعليه، عندما يتطلب الأمر تخصيص هذا القطاع يجب أن تُؤخذ هذه التصنيفات في الاعتبار. فمثلا، يمكن البدء في تخصيص الخدمات الصحية التي تصنف بين السلع الخاصة والتي ذكرنا أمثلتها آنفا. وذلك لأن مثل هذه الخدمات لا يؤثر استهلاكها أو عدمه في المجتمع وإنما يؤثر في الذين يستهلكونها وحدهم فقط. لذلك عليهم أن يدفعوا كل تكاليف استهلاكهم لها. أما السلع شبه العامة كأغلب أنواع الطب العلاجي، فيمكن تقديم أغلبها من قبل الحكومة مع ترك

المجال واسعاً للقطاع الخاص للتنافس عليها في السوق المفتوحة، حيث سيرتاد خدمات القطاع الخاص الصحية الراغبون والقادرون على دفع أسعارها من ذوي الدخل الأعلى الذين يفضلون خدماته على الخدمات الصحية الحكومية؛ حرصاً على وقتهم من الضياع حيث ينتظرون في صفوف المستشفيات لمقابلة الطبيب المختص، أو للحصول على موعد في المستشفيات الحكومية، أو أنهم يفضلون نوعية خدمات القطاع الخاص. وترتفع تكلفة الفرصة البديلة للزمن كلما ازداد زمن الانتظار وخاصة بالنسبة لذوي الدخل المرتفع. وليس هذا لعيب في الخدمات الحكومية في حد ذاتها، وإنما لقلة أعداد الأطباء فيها مقارنة بعدد المراجعين الذي يتزايد كلما انخفض سعر الخدمة الطبية، فكيف إذا كان ذلك السعر صفراً، أي مجاناً؟ وقد يرى البعض أنه يفضل خدمات القطاع الخاص لارتفاع نوعيتها مقارنة بخدمات القطاع العام. ولكن هذا الحكم لا يمكن تعميمه إذ إنه في بعض الحالات قد يكون العكس هو الصحيح.

أما الخدمات الصحية التي تصنف كسلعة عامة كالطب الوقائي فيجب أن تتولاها الدولة ولا تتركها للقطاع الخاص، وذلك لسببين: أولاً، قد يقلل الناس طلبهم على مثل هذه الخدمات؛ لأن منفعتها لا تنحصر في الفرد الذي يستهلكها فقط، وإنما تمتد للمجتمع. وثانياً، إذا تركت مثل هذه الخدمات الصحية للقطاع الخاص، فقد لا ينتجها بالقدر الذي يراه المجتمع كافياً، وذلك لأن المستهلك لمثل هذه الخدمات الصحية لن يكون مستعداً ليدفع أكثر مما سيحصل عليه من منفعة تخصه وحده. وعليه، فسوف يقل الطلب عليها مما يقلل إنتاجها ويؤدي بالتالي إلى انتشار الأمراض المعدية في المجتمع.

وبالنسبة للمملكة، فإن الاقتصاد السعودي قائم أصلاً على أساس نظام السوق. إلا أنه نسبةً لتزايد الدخل من مبيعات النفط ومشتقاته في بداية السبعينيات من هذا القرن فقد اضطلعت الدولة بتقديم كافة الخدمات العامة، والتي من أهمها التعليم والصحة، مجاناً بالإضافة إلى تجهيزات البنية الأساسية. إلا أن ذلك لم يمنع القطاع الخاص من الاستثمار في الخدمات العامة بما في ذلك التعليم والصحة، وإن كانت مساهمته فيهما لا تزال ضئيلة مقارنة بمساهمة الحكومة. والجدول رقم (٩) يوضح إسهام القطاع الخاص في تقديم الخدمات الصحية في المملكة خلال الفترة من ١٤٠٠-١٤١٥هـ.

الجدول رقم (٩). تطور المرافق الصحية بالقطاع الخاص خلال الأعوام من ١٤٠٠- ١٤١٥هـ .

العام	عدد المستشفيات	عدد المستوصفات	عدد العيادات	عدد الأسرة	عدد الأطباء	هيئة التمريض
١٤٠٠	٢٦	٢٣	-	٢٤٨٣	٧٥٧	١٩١٧
١٤٠٥	٤٠	٢٢٤	٥٤٧	٣٩٩٣	٢٩٤٢	٥٢٥٧
١٤١٠	٦٤	٣٩٢	٣٣٤	٦٦٧٩	٥٤٦٠	٨٦٩٧
١٤١٥	٧٤	٥٩١	٧١٢	٦٦١٦	٨٢٩١	٩٩٨٣

المصدر : وزارة الصحة، التقرير الصحي السنوي، ١٤١٥/١٤١٦هـ.

ويلاحظ من الجدول رقم (٩) التزايد المطَّرد في المرافق الصحية وقواها البشرية في القطاع الخاص خلال الأعوام من ١٤٠٠- ١٤١٥هـ. فقد تزايد عدد مستشفياته باستمرار وبمعدلات متزايدة حتى بلغ ٧٤ مستشفى من أصل ٢٨٥ مستشفى في المملكة في عام ١٤١٥هـ. وبلغ عدد أسرتها ٦٦١٦ سريراً من أصل ٤١٩١٦ سريراً في المملكة، بنسبة ١٥,٨٪ وعدد أطبائها ٨٢٩١ طبيباً من أصل ٣٠٣٠٦ طبيب في المملكة، بنسبة ٢٧,٤٪. ويمتلك القطاع الخاص كل الصيدليات ما عدا صيدليات المستشفيات الحكومية ويستورد الأدوية والتقنية الطبية بكل أنواعها.

كما أصبح القطاع الخاص يضطلع بأعمال نظافة المستشفيات الحكومية وإدارتها وتشغيلها، مما جعل إدارات المستشفيات تركز على واجباتها الأساسية، وهي العلاج والوقاية من الأمراض.

فالقطاع الخاص لا يسهم في تخفيف العبء على ميزانية الدولة فحسب، وإنما قد يسهم أيضاً في زيادة فعالية وكفاءة النظام الصحي تقنياً واقتصادياً. غير أنه يحتاج للمراقبة خوفاً من أن يفتعل الطلب على خدماته، وإلى تنظيم فئاته خوفاً من إرهاق المرضى مالياً باستغلال حاجتهم للعلاج.

وقد تزايد الاهتمام بالتخصيص والعودة إلى نظام السوق في كل أنحاء العالم بعد انهيار النظام الشيوعي في روسيا وأوربا الشرقية في أواخر الثمانينيات. كما تبع ذلك تزايد مستويات العولمة في الاقتصاد العالمي مما جعل كل الدول تعيد هيكلة اقتصادها في اتجاه التخصيص ونظام السوق للتأقلم المبكر مع العولمة التي تدعو لا إلى تحرير التجارة الداخلية فقط، وإنما إلى تحرير التجارة الدولية من كل القيود الجمركية وغير الجمركية. وقد تزايد الاهتمام بالتخصيص في المملكة أيضاً لمواكبة هذا التوجه خاصة وقد أصبح انضمامها لمنظمة التجارة الدولية وشيكاً. وحسبما أورد السرحان فإن التخصيص في المملكة يمكن أن يستفاد منه كأداة للاستثمارات المستقبلية وللمزيد من الفرص التجارية بالإضافة إلى زيادة إيرادات الحكومة من عائدات بيع المرافق التي يتم تخصيصها (Al-Sarhan,1995). وقد تم تخصيص بعض المرافق فعلاً كالاتصالات مثلاً. أما في القطاع الصحي فكما ذكرنا فإن دور القطاع الخاص لا يزال محدوداً، ولكنه آخذ في التزايد (انظر الجدول رقم ٩).

وإن كان لابد من تخصيص القطاع الصحي في المملكة فيجب أن يبدأ بالخدمات الصحية التي تصنف كسلع خاصة أولاً ثم الخدمات الصحية التي تصنف كسلع شبه عامة، والتي يمكن أن يتنافس فيها القطاع الخاص مع القطاع الحكومي دون أن يحدث ذلك ضرراً اجتماعياً. بل إن فوائده الاقتصادية لا تقتصر فقط على تخفيف العبء عن ميزانية الدولة بصفة عامة وميزانية وزارة الصحة بصفة خاصة، فحسب، بل قد تمتد إلى زيادة إسهامات ذوي الدخل الأعلى الذين يرتادون المرافق الصحية التابعة للقطاع الخاص في تقديم المزيد من الخدمات الصحية لذوي الدخل الأقل، بصورة غير مباشرة. فكلما ازداد عدد الذين يرتادون خدمات القطاع الخاص الصحية، كلما توافر المزيد من موارد القطاع العام الصحية لذوي الدخل الأقل الذين لا يستطيعون دفع تكاليف العلاج في المرافق الصحية الخاصة. أما الطب الوقائي والرعاية الصحية الأولية فمن الأجدى أن توفرها الدولة؛ لأنها تعتبر من السلع العامة التي إذا لم يتمكن أي فرد في المجتمع من الحصول عليها مجاناً أو بدعم كبير، فقد يتركها، مما قد يصيب الآخرين بمرضه. ولكن، دون أن يمنع القطاع الخاص من تقديم مثل هذه الخدمات للراغبين والقادرين على دفع تكاليفها.

وينتاب الناس الخوف من التخصيص إشفاقاً على أصحاب الدخل الأقل ألا يستطيعوا دفع تكاليف علاجهم إذا تولاه القطاع الخاص الذي يستهدف الربح. ولكن عدم التخصيص يرهق ميزانية الدولة بحيث قد يجعلها غير قادرة على إنتاج كل الرعاية الصحية التي يطلبها المجتمع التي تتزايد كماً ونوعاً مع تزايد أعداد السكان وازدياد الوعي الصحي. لذا فإن التخصيص المبني على نوعية الخدمة المقدمة من حيث عموميتها أو خصوصيتها والذي يأخذ، في الوقت ذاته، في الاعتبار عدم حرمان ذوي الدخل المحدود من العلاج بسبب عدم مقدرتهم على دفع تكاليفه، فهو يحقق أهداف المجتمع من الرعاية الطبية وتقديمها بالقدر الكافي والنوعية المرتفعة وبأقل تكلفة.

وعلى كلٍّ، فقد تواجه عملية تخصيص القطاع الصحي عدة مشكلات، ولكن من أهمها، حسبما أورد عبد الله والسهلاوي، مشكلة التمويل، وذلك لأن المؤسسات التمويلية، وخاصة البنوك التجارية، لا تحبذ تمويل مشاريع الخدمات لعدم كفاية الضمانات ولقلة جاذبية الاستثمارات الخدمية مقارنة بالاستثمارات الأخرى (عبد الله والسهلاوي، ١٩٩٩).

٣ - التأمين الصحي

يعتمد التأمين بأنواعه المختلفة على احتمالية الإصابة بما هو مؤَّمن عليه من جانب العرض (شركات التأمين) وعلى الخوف من وقوع الإصابة من جانب الطلب (المؤمِّن). ويزداد عرض التأمين كلما كانت احتمالية وقوع الإصابة قليلة، بينما يزداد الطلب على التأمين عندما تكون احتمالية وقوع الإصابة كبيرة. وبالتفاعل بين عرض التأمين والطلب عليه يتحدد قسط التأمين. وينقسم الناس في هذا الجانب، في الغالب، إلى محبي المخاطرة (Risk lovers) ومتجنبي المخاطرة (Risk avertors). فالذين يحبون المخاطرة قد لا يؤمِّنون، بينما الذين يتجنبون المخاطرة هم الأكثر احتمالاً للتأمين ويشكلون الطلب الكامن عليه. والصحة من أهم الجوانب التي يؤمِّن عليها الناس، خاصة في الدول التي تباع فيها أغلب الخدمات الصحية في السوق، أي يقوم بإنتاجها القطاع الخاص كما يحدث في الدول الغربية، وذلك خوفاً من أن يصابوا بمرض لايستطيعون دفع كل تكاليف علاجهم منه عندما يصيبهم، وخاصة إذا احتاج الأمر

إلى إجراء عملية جراحية معقدة أو التنويم في المستشفى لمدة طويلة .

ويكتنف التأمين الصحي العديد من المشكلات ، من أهمها فشل نظام السوق وخاصة فيما يسمى بالمخاطر الأخلاقية والاختيار السيىء وعدم تمكن بعض الناس من شرائه مما يستدعي التدخل الحكومي لتصحيح مسار السوق في هذه الحالة ولدعم الذين لا يستطيعون شراءه.(Musgrave, 1996) .

ففي المملكة العربية السعودية التي تقدم فيها الخدمات الصحية بالمجان لا يوجد طلب على التأمين الصحي إلا لدى القليلين الذين يفضلون العلاج في العيادات والمستشفيات الخاصة أو في الخارج . إلا أنه قد بدأ التفكير الجاد مؤخراً لفتح الباب أمام التأمين الصحي التعاوني ، الذي سوف ينفذ قريباً على غير السعوديين . وسوف يتزايد الطلب على الضمان الصحي كلما ازداد مستوى التخصيص في القطاع الصحي ، والعكس أيضاً صحيح . فالتأمين الصحي يشجع القطاع الخاص على المزيد من الاستثمار في إنتاج الخدمات الصحية ؛ لأنه يزيد الطلب عليها .

رؤية مستقبلية

من الصعوبة بمكان استشراف المستقبل في عالم يتغير بسرعة فائقة فأصبحت ثوابته أقل بكثير من متغيراته . ولكن من المعطيات الحالية يمكن القول بأن من أبرز التطورات المستقبلية في النظام الصحي في المملكة الاهتمام بالنوعية في الخدمات الصحية واتساع دور القطاع الخاص بحيث تصبح الخدمات الصحية تقدم بمزيج من جهود القطاعين العام والخاص المتكافئة مما سيغيّر هيكل النظام الصحي في المملكة . وبما أن الطلب الحالي على الخدمات الصحية يتركز بقدر أكبر في مجالات طب الأطفال والنساء والولادة ، نسبة لصغر متوسط سن السكان في المملكة ، إلا أنه سترتفع هذه السن مع مرور الزمن ؛ ليتزايد الطلب على مجالات طب الشيخوخة والتأهيل الطبي . ففي دراسات الطلب المستقبلي للخدمات الصحية على القطاعين العام والخاص يجب التركيز على المتغيرات الديمغرافية المتوقعة في سكان المملكة مع الأخذ في الاعتبار تزايد معدلات السعودة وانخفاض أعداد غير السعوديين بالتدريج .

ومع تزايد حجم القطاع الخاص سوف يتزايد الطلب على التأمين الصحي ،

والعكس أيضاً صحيح. وكل ذلك قد يؤدي إلى قيام مستشفيات ومرافق صحية أخرى غير ربحية تمثل جانبا من جوانب النظام الصحي غير المتوافرة في المملكة حاليًا، نظراً لمجانية العلاج في المستشفيات الحكومية. وهي مجال خصب لاستثمارات الأوقاف والمحسنين.

وبما أن الكليات الطبية الحالية لم تعد تستوعب الطلب المتزايد عليها فقد تنشأ كليات طبية جديدة من قبل القطاعين العام والخاص، وسيزداد أعداد الطلاب الذين يدرسون الطب في الخارج.

وسيؤدي كل ذلك إلى تزايد أهمية التحليل الاقتصادي الوصفي والتطبيقي للإسهام في تخصيص الموارد واحتواء التكاليف دون التفريط في كمية الخدمات الصحية ونوعيتها. كما ستزداد أهمية إدارة القطاع الصحي لكي يتمكن من تحقيق أهدافه بالطرق المثلى.

خلاصة وخاتمة

نخلص مما سبق عرضه إلى أن قطاع الخدمات الصحية في المملكة قد بذرت نواة نظامه واكتمل هيكله العام خلال عهد المغفور له بإذن الله جلالة الملك عبد العزيز آل سعود الذي ما إن انتهى من توحيد المملكة حتى بدأ فوراً في تركيز دعائم الحكم وتسخيره لمصلحة المملكة وشعبها. وكان من بين ما اهتم به هو تطوير الخدمات الصحية، التي تطورت بسرعة بعد عام ١٣٩٠هـ، أي في خلال عهد التخطيط، حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن من مستوى طبي وتقني رفيع يواكب آخر مستجدات التقنية الطبية وخاصة في المستشفيات المتخصصة.

ولا يقتصر تقديم الخدمات الصحية الحكومية على وزارة الصحة فقط وإنما تشترك معها جهات حكومية أخرى عسكرية وأمنية وتعليمية، وإن كان لوزارة الصحة نصيب الأسد في تقديم هذه الخدمات. كما لا يقتصر تقديم الخدمات الصحية في المملكة على الحكومة وميزانيتها فقط وإنما يسهم فيها القطاع الخاص أيضاً، وإن كان بقدر ضئيل، ولكنه يزداد مع مرور الزمن. وسيزداد أكثر مستقبلاً حسب التوجه العام نحو التخصيص. وسوف يؤدي التخصيص إلى زيادة الطلب على التأمين الصحي،

الذي سيؤدي بدوره لزيادة الطلب على الخدمات الصحية التي يقدمها القطاع الخاص.

ومن أهم التطورات التي حدثت في القطاع الصحي في المملكة خلال الثلاثين عاماً الماضية : تأهيل القوى العاملة الصحية السعودية، ولكنها ما تزال تحتاج للمزيد وذلك بزيادة أعداد المقبولين ومن ثم زيادة أعداد الخريجين من كليات الطب السعودية وغيرها من الكليات ذات العلاقة.

التوصيات

١- زيادة ورفع مستوى مراكز الرعاية الصحية الأولية باعتبارها أكثر فائدة طبياً وأقل تكلفة من الناحية الاقتصادية إذا جهزت بالقدر الكافي من القوى البشرية الصحية الضرورية والتقنية الطبية اللازمة.

٢- إعادة النظر في التوزيع المكاني للخدمات الصحية بحيث تتناسب وحجم الطلب عليها في كل منطقة والذي يعتمد على أعداد السكان ومتوسط استهلاك الفرد من هذه الخدمات.

٣- احتواء التكاليف وتخصيص الموارد الصحية تخصيصًا أمثل.

٤ - إن كان لابد من زيادة مستوى تخصيص القطاع الصحي فيجب أن يكون ذلك جزئياً ويبدأ بالمجالات الصحية التي تعتبر سلعاً خاصة، ثم تلك التي تعتبر سلعاً شبه مهمة وعدم تخصيص تلك التي تعتبر سلعاً عامة، دون منع القطاع الخاص من إنتاجها. ومهما يكن الأمر فإنه يجب مراعاة الطبقات التي لا تستطيع دفع تكاليف علاجها كلما تزايد مستوى تخصيص الخدمات الصحية.

٥ - التأمين الصحي إحدى الوسائل لتمويل الخدمات الصحية ولتخفيف العبء عن ميزانية الدولة، ولكنه يحتاج لضوابط تمنع من استغلاله.

٦- زيادة الطاقة الاستيعابية لكليات الطب السعودية الحالية وفتح كليات جديدة في جميع فروع التخصصات الطبية مع فتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار في التعليم الطبي، ووضع الضوابط اللازمة لضمان نوعية مخرجاته خاصة وهي أكثر حساسية للنوعية؛ لأنها تتعلق بحياة الإنسان مباشرة.

٧- يحتاج القطاع الصحي في المملكة للمزيد من التحليل الاقتصادي التطبيقي

من أجل تحديد أفضل الطرق لاحتواء معدلات تزايد تكاليف الخدمات الصحية وتوزيعها مكانياً توزيعاً أمثل.

مصادر البيانات

١- وزارة الصحة، *التقرير الصحي السنوي*، عدة إصدارات.
٢- وزارة الصحة، *الصحة في مائة عام*، ١٤١٩هـ.
٣- وزارة التخطيط، *خطة التنمية*، عدة خطط.
٤- وزارة التخطيط، منجزات *خطط التنمية* ١٣٩٠-١٤١٨هـ.
٥- وزارة التخطيط، *التخطيط في مائة عام*، ١٤١٩هـ.
٦- البنك الدولي، *التقرير السنوي للتنمية في العالم*، عدة تقارير.

المراجع

العربية

١- جيمسون دين. الاستثمارات في الصحة، في مجلة *التمويل والتنمية*، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، سبتمبر ١٩٩٣.
٢- عبد الله، محمد أحمد والسهلاوي خالد محمد. *تمويل قطاع الخدمات: دراسة تطبيقية على المنشآت الخاصة في قطاعي التعليم والصحة بالمملكة العربية السعودية*، في السجل العلمي للقاء السنوي لجمعية الاقتصاد السعودية، مايو ١٩٩٩.
٣- الحسيني، قصي. *من معالم الحضارة الإسلامية*. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٣.

الإنجليزية

1- Feldstein Paul. *Health Care Economics*. Delmas Publishers Inc., Albany New York, 4th ed., 1993.

2- El-Bushra, El-Sayed. Health Care Pattern and Planning in Saudi Arabia. *Geo-journal, Kluwer Academic Publishers*, 1989.

3- Schieber, George and Meada, A Kiko. *A Curmudgeon's Guide to Financing Health Care in Developing Countries*, in : Innovations in Health Care Financing Conference, World Bank, Washington D.C., March, 1997.

4- Mohammad N.H. Al-Sarhan. *Privatization in the Context of the Saudi Arabian Economy*. Unpublished Master of Philosophy Thesis, Department of Economics, Longhborough University, England, 1995.

5- Perkins, Ann Clewer. *Health Economics Management*. Prentice Hall, Hestfondshine, 1998.

6- Musgrave, Philip .*Public and Private Roles in Health*.World Bank Discussion Paper No. 339 World Bank, Washington D.C, 1996.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري) ، ص ص٣١٣-٣٥٦ ، (١٤٢٠هـ/ ١٩٩٩م).

تطور تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية

د. سالم بن سعيد القحطاني

أستاذ الإدارة العامة المشارك، قسم الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية،

جامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث . لقد كان توحيد المملكة إيذاناً ببدء عهد جديد من الحكم والإدارة، مما استدعى تكوين مؤسساته الدولة النظامية. وبهذا أصبحت الحاجة ماسة إلي رفع كفاءة أفراد المجتمع للعمل في مؤسساته الحديثة، كما ظهرت الحاجة إلى تأهيلهم حتى يستطيعوا تحريك وإدارة دفة الإدارة في تلك المؤسسات. ومن هذا المنطلق بدأ الاهتمام في المملكة العربية السعودية بعد توحيدها بتكوين ذلك الكادر، مما استدعى ضرورة الاهتمام بالتعليم الإداري وتطويره. وقد كانت المناسبة المئوية لتأسيس المملكة العربية السعودية حافزاً كبيراً لإظهار المجهودات التنموية العظيمة والخطوات الوثابة التي تحققت لهذه الدولة في تلك المجالات.

ومن المؤكد أنه لا يمكن أن يكون هناك جهاز إداري بدون قوة بشرية عالية التأهيل تستطيع تحمل المسئولية المناطة بها بكل جدارة. ومن أجل ذلك فقد عُنيت المملكة بالتعليم الذي ساهم في تطوير القوى العاملة على كافة الصعد بشكل عام، وعلى صعيد الإدارة والأجهزة الإدارية على وجه الخصوص. وقد تم إنشاء العديد من المعاهد والكليات والجامعات التي اهتمت بتنمية القوى العاملة في جميع التخصصات، وكان للتعليم الإداري نصيب كبير من هذا الاهتمام، فقد مر التعليم الإداري بعدد من المراحل التطورية بفضل رعاية القيادة الرشيدة له، وبسبب تطور الحاجة إلى هذا النوع من التعليم.

ويأتي هذا البحث الذي يدرس تطور التعليم الإداري في المملكة انطلاقاً من الأهمية التي يحظى بها هذا الجانب من الحكم والإدارة. فقد استعرض البحث تطوره ابتداء من الفترة التي كان فيها ممارسة وخبرة تقوم على التجربة والخطأ، حتى أصبح مادة تدرس في الجامعات والمعاهد، ثم علماً يدرس للطلاب من خلال العديد من الكليات الجامعية والعسكرية. ويمكن تلخيص مشكلة هذه الدراسة في السؤال التالي: كيف ظهرت الحاجة إلى التعليم الإداري في المملكة؟ وما هي

الأسباب التي دعت إلى الاهتمام به؟ وكيف تطور ذلك التعليم في المستوى قبل الجامعي والمستوى الجامعي؟ وما هي التحديات المستقبلية التي تواجهه؟ وكيف نتغلب عليها؟

وقد تم تقسيم هذا البحث إلى قسمين رئيسيين : القسم الأول إطار عام للدراسة يبين مشكلة البحث ، ويوضح أهمية دراستها ، وأهداف هذه الدراسة ، ومنهجها . والقسم الثاني يستعرض التعليم الإداري في المملكة ابتداء من تطور الحاجة إليه ، والأسباب التي دعت إلى الاهتمام به ، وتطوره في المراحل قبل الجامعية . كما تم في هذا القسم تقييم واقع التعليم الإداري واستشراف التحديات المستقبلية التي تواجهه ، وعرض الاستنتاجات وتقديم بعض التوصيات التي يمكن أن تساهم في رسم مستقبل هذا التعليم في المملكة .

ومن أهم التوصيات التي توصلت إليها الدراسة أنه قد حان الوقت لإعادة النظر في استراتيجية التعليم الإداري ، خاصة أن المملكة العربية السعودية قد وصلت إلى حد الاكتفاء في القطاع العام من الإداريين المؤهلين . ويمكن أن تتم إعادة النظر هذه من خلال الدعوة إلى مؤتمر وطني يناقش فيه هذا التعليم في جميع مراحله ، وترسم من خلاله الاستراتيجيات وتوضع الخطط حتي يتم التغلب على العشوائية التي يتسم بها هذا النوع من التعليم بين المؤسسات التعليمية والتدريبية والتوظيفية على مختلف تخصصاتها وانتماءاتها .

ومن توصيات الدراسة أيضاً أن الوقت قد حان للتوسع في الدراسات العليا في التعليم الإداري ، بالإضافة إلى ضرورة أن تقوم أي برامج جديدة على نوع من التخصص الدقيق حسب متطلبات الجهات التوظيفية . كما أوصت الدراسة بضرورة تحسين مستوى أعضاء هيئة التدريس من خلال التركيز على توظيف السعوديين المؤهلين أولاً ، ثم توضيف الكفاءات التعليمية الدولية المتميزة وذات الخبرة ؛ لتحقيق التبادل المعرفي والثقافي بين أعضاء هيئة التدريس من السعوديين وغير السعوديين .

وتوصلت الدراسة إلى أنه يجب إعادة النظر في مناهج التعليم الإداري في الكليات والأقسام والمعاهد التي تدرس بها الإدارة ؛ لتكون مواكبة لمتطلبات سوق العمل ، ومتطلبات الوضع العالمي الجديد ، مع ضرورة التركيز على التوعية الاجتماعية بأهمية التعليم الإداري من خلال تشجيع زيادة أوعية النشر .

مقدمة

تعتبر المناسبة المئوية لتأسيس المملكة العربية السعودية على يد المغفور له الملك المؤسس عبدالعزيز بن عبد الرحمن آل سعود إحدى الفرص المهمة التي يجب على أبناء هذه البلاد ، وخاصة ذوي الاختصاص ، أن يبرزوا من خلالها المجهودات التنموية العظيمة والخطوات الوثابة التي تحققت منذ وضع اللبنة الأولى لهذه الدولة .

وبما أن للإدارة دورا حيويا في تحقيق التنمية والرفاهية للوطن وللمواطنين حيث إنها تتولى تنفيذ سياسات الدولة، وبقدر كفاءتها تحقق الدولة أهدافها فإن دراستها تشكل مدخلاً لفهم الأسس التي قامت عليها الدولة، والتطورات التي وصلت إليها. ومن المؤكد أنه لا يمكن أن يكون هناك جهاز إداري بدون قوة بشرية عالية التأهيل تستطيع تحمل المسئولية المناطة بها بكل جدارة. ومن أجل ذلك فقد عُنيت المملكة بتوجيه من قيادتها الحكيمة بهذا الجانب المهم الذي ساهم بقدر كبير في تحقيق التطور التنموي الذي نعيشه اليوم، وقد كان ذلك من خلال الاهتمام بالتعليم الذي ساهم في تطوير القوى العاملة على كافة الصعد بشكل عام، وعلى صعيد الإدارة والأجهزة الإدارية على وجه الخصوص. وقد أنشأت المملكة العربية السعودية عبر السنوات الماضية العديد من المعاهد والكليات والجامعات التي اهتمت بتنمية القوى العاملة في جميع التخصصات، وكان للتعليم الإداري نصيب كبير من هذا الاهتمام.

وحيث إن تعليم الإدارة قد مر بعدد من المراحل التطورية بفضل رعاية القيادة الرشيدة له، وبسبب تطور الحاجة إلى هذا النوع من التعليم، فإن التعرف على تلك المراحل التطورية، انطلاقاً من الأهمية التي يحظى بها، ونظراً لعدم توافر أي مرجع عربي أوأجنبي يتطرق لتطور هذا التعليم في المملكة العربية السعودية فإن هذا البحث سيقوم بدراسة تطوره ابتداءً من الفترة التي كان فيها ممارسة وخبرة تقوم على التجربة والخطأ حتى أصبح مادة تدرس في الجامعات والمعاهد، ثم علماً يدرس للطلاب من خلال العديد من الكليات الجامعية والعسكرية. وسيتتبع هذا البحث أيضاً إسهامات تعليم الإدارة في التنمية الوطنية مقدماً تصوراً لمستقبل أفضل لهذا التعليم.

ولغرض دراسة هذا الموضوع دراسة وافية فإنه قد تم تقسيم هذا البحث إلى قسمين رئيسين. القسم الأول: وهو إطار عام للدراسة يبين مشكلة البحث، ويوضح أهمية دراستها، وأهدافها، ومنهجها. والقسم الثاني: وهو عن تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية ويستعرض تطور الحاجة إليه، والأسباب التي دعت إلى الاهتمام به، وتطوره في المراحل قبل الجامعية والمراحل الجامعية، كما يتم في هذا القسم تقييم واقع تعليم الإدارة واستشراف التحديات المستقبلية التي تواجهه، ثم أخيراً عرض الاستنتاجات

وتقديم بعض التوصيات التي يمكن أن تساهم في رسم مستقبل مشرق لهذا التعليم في بلادنا.

الإطار العام للدراسة

مقدمة

شهدت المملكة العربية السعودية في القرن المنصرم تطوراً هائلاً ونقلة نوعية في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. ولقد كان التطور الذي مر به التعليم على كافة مستوياته وفي كافة التخصصات مثاراً للغبطة، حيث انتقل التعليم في فترة وجيزة لا تقاس بأعمار الأمم من مرحلة التعليم الكتاتيبي إلى مراحل متقدمة جداً من التعليم النظامي العام والجامعي. ولقد كان تعليم الإدارة أحد تلك التخصصات التعليمية، حيث حظي بنصيب وافر من الاهتمام والتطوير. وفي هذا الجزء من هذا البحث الموجه نحو دراسة تطور تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية سيتم تحديد مشكلة الدراسة، وتوضيح أهمية دراسة ذلك الموضوع، ورصد الأهداف التي تصبوا هذه الدراسة لتحقيقها، والمنهج والإجراءات التي استخدمها الباحث في ذلك.

مشكلة الدراسة

بعد أن منّ الله سبحانه وتعالى على مجتمعنا بالوحدة ولم الشمل في هذا البناء المعاصر، كان ذلك إيذاناً ببدء عهد جديد من الحكم والإدارة مما استدعى تكوين مؤسسات الدولة النظامية، وبهذا أصبحت الحاجة ماسة إلى رفع كفاءة أفراد المجتمع للعمل في تلك الإدارات، كما ظهرت الحاجة إلى تأهيلهم حتى يستطيعوا تحريك دفة تلك المؤسسات وإدارتها. وقد أبرز واقع الحال الحاجة الشديدة إلى تنمية الموارد البشرية، وبخاصة المجالات الأساسية التي تقوم عليها أي منظمة في بداية تأسيسها، وهي القدرات الإدارية. ومن هذا المنطلق بدأ الاهتمام في المملكة العربية السعودية بعد توحيدها بتكوين ذلك الكادر، مما استدعى ضرورة الاهتمام بتعليم الإدارة وتطويره. وحيث إنه لم يكن هناك أي شكل من أشكال تعليم الإدارة الذي يشكل أساس التنمية القومية والتنظيمية والذي كسب أهميته من أهمية المؤسسات التي

خدمها، فقد أولت حكومة المملكة ذلك التعليم جل اهتمامها وعملت على تنميته عن طريق الكثير من الجهود التي ستقوم هذه الدراسة بإبرازها وتتبعها. وبناء على ما سبق فإنه يمكن تلخيص مشكلة هذه الدراسة في السؤال التالي: كيف ظهرت الحاجة إلى تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية؟ وماهي الأسباب التي دعت إلى الاهتمام به؟ وكيف تطور ذلك التعليم في المستوى قبل الجامعي والمستوى الجامعي؟ وما هي التحديات المستقبلية التي تواجهه؟ وكيف نتغلب عليها؟

أهمية الدراسة

بدأت المملكة بعد تأسيسها واستقرارها تسعى سعياً حثيثاً نحو التنمية الشاملة، حيث أنيط الجزء الأكبر من أعباء هذه المسئولية بالإدارة (أباالخيل، ١٣٨٣هـ، ص٢٧)، خاصة وأن تقارير خبراء البنك الدولي والأمم المتحدة وغيرهم من الخبراء الدوليين أو الإقليميين أشارت إلى أن المشكلة الأساسية التي تواجه المؤسسات في المملكة العربية السعودية في بداية نشأتها هي مشكلة إدارية في المقام الأول (موسى، ١٩٨٥، ص١٤٣). ولذلك فقد عملت المملكة العربية السعودية على الاهتمام بالإدارة التي شكلت الوسيلة الرئيسة لتحقيق أهداف مؤسسات الدولة، مما يعني توفير مقومات الإدارة الفعالة نظرياً وعمليا، حيث استوجب الأمر الاهتمام بتعليم الإدارة. وقد اكتسب تعليم الإدارة في المملكة أهميته من أهمية الإدارات التي يخدمها حين يوفر لها الكوادر الإدارية المؤهلة التي تساعدها على تحقيق أهدافها. ولهذا فإن هناك ارتباطاً قوياً من حيث التطور الإداري بين جانبي الإدارة المتمثل في الفكر والممارسة. ومن هنا فإن هذه الدراسة تكتسب أهميتها من أهمية هذا الموضوع حيث يتم من خلالها التعرف على التطورات التي مر بها تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية، والتعرف على الأسباب التي أدت إلى الاهتمام بذلك التعليم، ومدى أهميته والحاجة إليه لتحقيق التنمية في المملكة العربية السعودية. كما أن أهمية هذه الدراسة تبرز بشكل أكثر وضوحاً من تقييمها للوضع الراهن لهذا التعليم والتحديات المستقبلية، ومما ستقدمه من استنتاجات وتوصيات يمكن أن تساهم في تحقيق مستقبل أفضل لهذا النوع من

التعليم، خاصة أنه لا يوجد هناك أي دراسات تناولت هذا الموضوع على هذا النحو .

أهداف الدراسة

يهدف هذا البحث إلى دراسة أسباب ودواعي الاهتمام بتعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية، وكذلك مراحل تطوره على مختلف المستويات التعليمية . كما سيعمل هذا البحث أيضاً على تقييم الوضع الراهن والتحديات المستقبلية لهذا التعليم .

ويمكن تقسيم هذا الهدف العام إلى عدد من الأهداف الفرعية . وهي كما يلي :

١ - التعرف على أسباب وأهمية تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية، وكيفية ظهور الحاجة إليه .

٢ - التعرف على المراحل التطورية للتعليم الإداري في المملكة العربية السعودية في ظل تطور بيئة ونظم الإدارة في المملكة والإصلاحات الإدارية لأجهزة الدولة .

٣ - التعرف على واقع تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية في المراحل قبل الجامعية والمراحل الجامعية .

٤ - تقييم الوضع الراهن للتعليم الإداري والتحديات المستقبلية له .

٥ - تقديم بعض التوصيات التي تعطي تصوراً أفضل لمستقبل هذا التعليم .

منهج الدراسة

لقد استخدم الباحث في هذه الدراسة المنهج التتبعي الوصفي الذي يقوم على دراسة الظاهرة على مستوى المملكة العربية السعودية من خلال السجلات والمقابلات والوثائق الحكومية التي ساعدت على التعرف على تطور تعليم الإدارة وإسهامه في التنمية الوطنية . كما استعان الباحث في دراسته لهذا الموضوع بمختلف المراجع والمصادر المكتبية المتاحة، وقام بإجراء مراسلات عديدة تطلبت الكثير من الوقت والمتابعة، وبالرغم من ذلك فلم يتحصل على جميع المعلومات التي كان بحاجة إليها نظراً لعدم

توافرها، أو وجود صعوبات في استخدامها من بين معلومات التعليم التي تتميز بالعمومية.

تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية

مقدمة

قبل الخوض في تجربة المملكة العربية السعودية في تعليم الإدارة فلعله من المناسب أن نبدأ باستعراض سريع لتطور تعليم الإدارة في العالم حيث أصبحت الإدارة كما يقول (والدو) بمثابة القوة المهيمنة على مجريات الحياة العامة (عساف، ١٩٨٨، ص ٦١)، ثم ننتقل بعد ذلك إلى تطور هذا التعليم عبر المراحل المختلفة في النظام التعليمي السعودي.

لقد عرف البشر منذ العصور السحيقة أهمية التعاون الجماعي لأداء الأعمال وتحقيق الأهداف، وتطورت تلك المعرفة بتطور الدولة وتقديمها لمختلف الخدمات التي يحتاجها الإنسان. وقد كانت بداية الإدارة ممارسةً للجهود الإنتاجية على المستوى الفردي، ثم الاجتماعي، ثم التنظيمي، وذلك بعد إيجاد نظام للدولة يدار على قدر من حسن التوجيه الإداري. وبنمو دور الدولة وتطورها ظهر الاهتمام بالإدارة كحقل تعليمي، وزاد من ذلك حدوث الثورة الصناعية في أوروبا، وما أعقبها من تطور اقتصادي أدى إلى انتقال المجتمع العالمي من مجتمع زراعي إلى مجتمع صناعي (العلي، ١٤٠٧، ص٥). ومن تبعات الثورة الصناعية حدوث الكثير من التطورات في العلوم الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية مما ترتب عليه تطور مصاحب في جوانب كثيرة من العلوم الإدارية واستخدام للوسائل المستخدمة في تلك العلوم لدراسة العلوم الإدارية. وكانت الأسباب السابقة وغيرها من أهم الأسباب التي ساهمت في ظهور تعليم الإدارة وتطوره كحقل معرفي ساهم في نمو المعرفة والوعي مما حتم على الحكومات إنشاء أجهزة إدارية مهمتها الإشراف على مايهم الفرد والمجتمع في ذلك الخصوص.

وبرز الاهتمام بتعليم الإدارة في كثير من دول العالم ضمن بعض العلوم

الأخرى كالقانون والسياسة في بداية الأمر، كما كانت الحالة في إسبانيا حيث قدم معهد جراندا مادة عن الإدارة في عام ١٨٣١م، وفي عام ١٨٤٢م تم إنشاء مدرسة الإدارة في مدريد. وفي دول أخرى مثل تركيا تم إنشاء مدرسة خاصة على مستوى الجامعة لتدريس العلوم الإدارية في عام ١٨٥٦م، وفي ألمانيا بدأت مدرسة الكاميرالتس في عام ١٨٧٤م تهتم بتعليم الإدارة، وفي فرنسا تم إنشاء مدرسة الإدارة العامة في عام ١٨٤٥م، وفي البرازيل بدأت الدراسات الإدارية في عام ١٨٧٩م. وهكذا بدأ تعليم الإدارة ينتشر بشكل سريع عبر دول العالم المتقدمة وغير المتقدمة على حد سواء، وخاصة بعد أن أصبح علم الإدارة علما مستقلا بأصوله ومناهجه. وزاد من ترسيخ ذلك الاهتمام العديد من الكتابات التي بدأت بمقالة الرئيس الأمريكي ويلسون في عام ١٨٨٧م، وكتاب دوايت والدو عن دراسة الإدارة العامة الذي صدر في عام ١٩٢٠م. كما تطور الاهتمام بتعليم الإدارة من خلال دعوة بعض الكتاب لاستخدام التجربة في تعليم الإدارة حيث دعا (رجز) إلى استخدام المقارنة لدراسة الإدارة عندما قارن بين ثلاثة نماذج إدارية هي الولايات المتحدة الأمريكية وتايلاند والفلبين على أساس أنها تمثل المجتمعات الصناعية والزراعية والنامية (درويش، ١٩٧٧، ص٣٥).
وفي الدول الشيوعية زاد الاهتمام بتعليم الإدارة حيث أنشأ الاتحاد السوفيتي مدرستين لتدريس الإدارة في عام ١٩٧٠م، وبدأت ترجمة كتب الإدارة في بعض الدول الشيوعية مثل يوغسلافيا وبولندا في نفس السنة أيضاً (عبدالكريم، ١٩٨٥م، ص٢٦).

ومن المؤكد أن ظهور العديد من المؤتمرات العلمية في العلوم الإدارية قد ساعدعلى انتشار تعليم الإدارة بشكل أكبر. وقد بدأت تلك المؤتمرات بانعقاد المؤتمر الدولي للعلوم الإدارية بمدينة بروكسل في عام ١٩١٠م. بالإضافة إلى ذلك، فقد كان للمؤلفات العلمية في الإدارة، والأبحاث المتخصصة التي ساهمت في ظهور العديد من نظريات الإدارة تأثير كبير في تطور تعليم الإدارة، حيث كانت الكتب عن الإدارة لا تكاد تملأ رفاً متوسط الحجم، ومنذ أواخر الستينيات وحتى اليوم قام الناشرون بإصدار آلاف من الكتب والمؤلفات عن الإدارة (عبدالكريم، ١٩٨٥م، ص٢٧). ومن جهة أخرى فقد ساهم ظهور جمعيات الإدارة في تطوير تعليم الإدارة، ومن تلك

الجمعيات الجمعية الأمريكية للإدارة العامة التي أنشئت عام ١٩٣٩م، والأكاديمية القومية للإدارة التي أنشئت عام ١٩٦٨م، والجمعية العمومية لمدارس الشئون العامة والإدارة العامة التي أنشئت في عام ١٩٧٠م (سليمان، ١٩٩٠م، ص ٤٢؛ درويش، ١٩٨٧م، ص٨٤).

وهكذا فقد انتشر الاهتمام بالإدارة وتعليمها، ليس فقط في الدول المتقدمة وإنما في العالم بأسره، وقد ساعد على ذلك اهتمام الأمم المتحدة والبنك الدولي بذلك وتقديمهما الدعم المادي والمعنوي والاستشارات الإدارية. كما أن الولايات المتحدة قد قدمت عددا كبيرا من المنح الدراسية لمواطني بعض دول العالم في مجالات العلوم الإدارية والدراسات المتصلة بها. وقد استفادت من تلك المنح بعض الدول العربية مثل مصر حيث بدأ الاهتمام فيها بتعليم الإدارة عندما تم إنشاء معهد الإدارة العامة عام ١٩٥٤م، ومعهد الإدارة العليا عام ١٩٦١م، كما بدأ تدريس الإدارة في الجامعة عام ١٩٦١م، وتم إنشاء دبلوم خاص للعلوم الإدارية ثم أصبحت هناك كلية متخصصة في تعليم الإدارة في جامعة القاهرة اشتهرت باسم كلية التجارة (نجم، ١٩٧٩م، ص٤٠). وبعد ذلك توالى الاهتمام بتعليم الإدارة في مختلف الدول العربية الأخرى حيث تم إنشاء معهد الإدارة العامة في الأردن عام ١٩٦٨م، وسارت الدول العربية على هذا المنوال بشكل أو بآخر.

والمملكة العربية السعودية كغيرها من دول المنطقة بدأت الاهتمام بتعليم الإدارة، وكان ذلك بعدما تم إنشاء معهد الإدارة العامة في عام ١٩٦٠م، وتبع ذلك إنشاء كلية التجارة في جامعة الملك سعود عام ١٩٦٠م، وفي عام ١٩٧١م تم إنشاء قسم الإدارة في نفس الجامعة ليتولى مهمة تعليم الإدارة. أيضاً فقد تم إنشاء قسم الإدارة العامة في جامعة الملك عبدالعزيز في بداية تأسيسها عام ١٩٧١م، ثم توالى الاهتمام بتعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية في كافة المراحل التعليمية سواء العامة أو الجامعية، وسنتطرق لهذا بالتفصيل في الأجزاء التالية من البحث.

ظهور الحاجة إلى تعليم الإدارة في المملكة وأهميته

لقد وجدت المملكة العربية السعودية نفسها بعدما تم توحيدها على يد المغفور له الملك عبدالعزيز أمام تحد كبير تمثل في حاجة البلاد الماسة إلى إنشاء وتأسيس المؤسسات التي تتطلبها الدولة الحديثة حيث لم يكن لها أي وجود على الإطلاق في معظم مناطق المملكة، فيما عدا منطقة الحجاز التي كان يوجد بها بعض المؤسسات الصغيرة التي تقوم على إدارة شئون الحرمين وبعض الخدمات البسيطة الأخرى. وقد ازدادت صعوبة إنشاء مؤسسات الدولة في بداية الأمر نظراً لانعدام الكوادر البشرية المؤهلة، وعدم توافر أي نظام مؤسسي يمكن الاعتماد عليه كبداية لهذا التكوين؛ لأن معظم أجزاء المملكة لم تخضع لأي استعمار أجنبي له رواسب إدارية يمكن الاسترشاد بها.

وقد بدأ الاهتمام ببناء الإدارات والمؤسسات في المملكة العربية السعودية مباشرة بعد الانتهاء من فترة التوحيد وذلك باعتبارها المسئول الأول عن مهام التنمية، وخاصة في ظل غياب القطاع الخاص الذي يلعب دوراً كبيرا في تحقيق التنمية والتقدم لأي دولة. بالإضافة إلى المهمة الصعبة التي بدأتها الدولة، فإن هناك حقيقة أخرى تتمثل في طبيعة وضخامة حجم التوقعات والآمال الوطنية التي عقدها أبناء هذا البلد على الدولة في التنمية واللحاق بركب الدول التي سبقتنا، مما أضاف تحديا آخر إلى تحديات العصر التي كانت تعصف بالمجتمع العالمي في ذلك الحين. وبناءً على ما تقدم فإن تعليم الإدارة قد برز كأحد الحلول التي تشكل ضرورة حتمية لضمان اجتياز العقبات والمشكلات التي تواجه المجتمع السعودي حيث تعقّدت أعمال الإدارة والتنظيم وتطورت إلى درجة استلزمت تخصيص تعليم لها في مختلف مجالاتها، بل إن الأمر تعدى ذلك إلى المطالبة بالاحتراف الكامل للإدارة (آل سعود، ١٩٩٤، ص ٢٣).

ولعل من أبرز العوامل التي جسدت الحاجة إلى تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية العوامل السياسية المتمثلة في حداثة تكوين الدولة حيث ظهر احتياج المملكة إلى الإدارة الرائدة التي تساهم في إثبات ذاتها على الخارطة الدولية من خلال حسن التقدير والتدبير للمتغيرات الداخلية والخارجية (السلطان، ١٩٩٠، ص٤٥)، ولتقوية مركزها في المنطقة لتؤدي رسالتها السامية في خدمة ضيوف الرحمن، وتوفير الأمن والاستقرار اللذين كانا مفقودين في البلاد قبل التوحيد.

وتشكل القضية التنموية عاملا آخر من العوامل التي أبرزت الحاجة إلى تعليم الإدارة في المملكة باعتبارها إحدى الدول النامية التي تسعى إلى توفير الرفاهية والرخاء لمجتمعها الممتد على مساحة واسعة تغطي معظم أجزاء الجزيرة العربية بتضاريسها وبيئتها المناخية المتباينة. وبما أن معظم سكان المملكة في بداية عهدها كانوا من البدو الرحل أو الفلاحين الذين لا يملكون أي قدر من التعليم في مقابل عادات وتقاليد وثقافة قبلية، فقد كانت فرصة إيجاد الكوادر الإدارية ضئيلة جداً، بل تكاد تكون معدمة، مما شكل عقبة حقيقية أمام النهوض بالدولة، ومما أبرز الحاجة الماسة إلى وجود إدارة ناجحة تتعامل مع مقاومة التغيير والتحديث، وتدفع بالمواطنين نحو التعليم العام والإداي بشكل أكبر (معهد الإدارة العامة، ١٩٩٩م، ص ٥٣).

وبالإضافة إلى ما سبق من عوامل جسدت الحاجة إلى تعليم الإدارة فإن الأمر يبدو جلياً أكثر عندما ندرك أن المملكة تعتمد على البترول كمصدر رئيس للدخل مما يتطلب حسن الإدارة والاستثمار من جانب، والعمل على تنويع الدخل من جانب آخر من خلال المساهمة في تكوين القاعدة الاقتصادية التي تقوم على الترشيد والاستخدام الأمثل للموارد والحد من مظاهر الإسراف والتبذير الإداري والتضخم الوظيفي (القحطاني، ١٩٩٩م، ص ٥).

ويرتبط ظهور الحاجة إلى تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية إلى درجة كبيرة بمراحل تطور النظام الإداري للبلاد، وكذلك بالعوامل المؤثرة فيه في كل مرحلة من مراحل التطور، وذلك بافتراض أن الحاجة إلى الإدارة كممارسة هي التي خلقت الحاجة إلى تعليم الإدارة. وبالرغم من أن النظام الإداري في المملكة العربية السعودية مر بمراحل متعددة إلا أن هناك بعض التشابه بين المراحل المختلفة، كما أن هناك بعض الخصوصيات التي تتميز بها كل مرحلة عن الأخرى.

وللتعرف على أبرز مراحل الحياة الإدارية للمملكة العربية السعودية، والتي أثرت في تعليم الإدارة تأثيراً ملموساً، يمكننا الرجوع إلى التقسيم الذي تبناه معهد الإدارة العامة في كتابه الأخير عن تطور الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية خلال مائة عام (معهد الإدارة العامة، ١٩٩٩م، ص ١١)، وهي كما يلي:

مرحلة التكوين والتأسيس (من ١٣١٩هـ إلى ١٣٧٣هـ)

لقد كان التركيز في هذه المرحلة على توحيد البلاد وإرساء دعائم الحكم والسيادة، وبالتالي فلم يكن هناك اهتمام حقيقي بالإدارة، خاصة مع بساطة الجهاز الإداري تنظيماً ونشاطاً، بالإضافة إلى أن الوعي المجتمعي كان على درجة ضعيفة وتسيطر عليه التقاليد والأعراف القبلية وكان الأسلوب الحياتي بسيطاً. ومن هنا فلم تقدم الإدارة أي خدمات أو سلع تتطلب تنظيماً يقوم بها، كما كانت ممارسة الإدارة في تلك المرحلة تقوم على أساس الاجتهاد والموهبة والفطرة والحنكة السياسية والمهارات الذاتية للقادة والعاملين بالجهاز العام. ولهذا كان على الدولة في بداية عهدها أن تعتمد على الأجهزة الإدارية البسيطة التي حتمت الظروف التاريخية والجغرافية والدينية وجودها في منطقة الحجاز لوجود الأماكن المقدسة. ومن تلك البداية الصعبة أدركت الإدارة مدى افتقارها إلى أساسيات النظام الإداري، كالقوى البشرية والموارد المادية والمالية والتنظيم الإداري (موسى، ١٩٨٥م، ص٥ ، ٦).

وبعد اكتشاف البترول في وقت لاحق من تلك المرحلة، فقد أدى ذلك إلى تغيير الأحوال في حياة المنطقة كلها، كما أتاح للمملكة العربية السعودية التوسع في تقديم الخدمات والسلع العامة مما استدعى التوسع في حجم الجهاز الإداري وزيادة صلاحياته وأنشطته، وبالتالي زيادة عدد الموظفين العاملين فيه حيث ظهر الإحساس بالنقص الشديد في التأهيل والخبرات العلمية والعملية.

مرحلة البناء (من ١٣٧٣هـ إلى ١٣٨٩هـ)

تشكل هذه المرحلة امتداداً للمرحلة السابقة في الفترة الزمنية، إلا أن أهم ما يميزها هو الاستقرار واستتباب الحكم والأمن، وكذلك تحسن الوضع الاقتصادي حيث ارتفعت حصة المملكة من السوق النفطية وزاد دخلها بشكل كبير، كما تم في هذه المرحلة تكوين مجلس الوزراء في عام ١٣٧٣هـ والذي شكل انطلاقة لعهد إداري أكثر حداثة وتنظيماً، وزاد عدد الوزارات والمؤسسات العامة والمصالح الحكومية بدرجة كبيرة. وقد تسبب هذا الازدياد في عدد الأجهزة الحكومية في نشوء مشكلة توظيف لاعهد للمملكة بها، وذلك لأن المخرجات التعلمية لاتساعد على تلبية احتياجات

التوظيف، وخاصة مخرجات تعليم الإدارة ولهذا فلم يكن بالإمكان الاعتماد على النظام التعليمي الإداري لتزويد المنظمات بما تحتاجه من كفاءات إدارية، مما أدى إلى ظهور فجوة إدارية جعلت المملكة تسعى إلى معالجتها بالاستعانة بالخبرات الأجنبية والعربية والاستشارات الخارجية لتحقيق الإصلاح والتنمية (صادق، ١٣٨٣هـ، ص٧-٢١).

مرحلة التنمية (من ١٣٩٠هـ إلى ١٤١٠هـ)

تشكل بداية هذه المرحلة نقطة انطلاق التخطيط التنموي الشامل في المملكة العربية السعودية بانطلاق خطة التنمية الخمسية الأولى في عام ١٣٩٠هـ. وفي هذه المرحلة كانت القفزة الكبرى للإدارة خاصة مع التوسع في إنشاء المؤسسات العامة وظهور الطفرة الاقتصادية التي امتدت من منتصف السبعينيات وحتى الثمانينيات الميلادية (السلطان، ١٩٩٠م، ص٤٣). لقد نمت ونشطت الإدارة ممارسة وتعليماً بصورة أكبر، تنفيذاً لتوصيات الخبراء العالميين والدراسات الاستشارية والإصلاحية التي تمت في الفترة السابقة. كما زاد الاهتمام بتعليم الإدارة حيث أنشىء العديد من المؤسسات التعليمية التي كان تعليم الإدارة من ضمن اهتماماتها.

مرحلة التكامل (من ١٤١٠هـ إلى ١٤١٩هـ)

تعبر المرحلة التكاملية عن الفترة التي نعيشها حالياً والتي تتميز بالركود وانصراف وجهات النظر نحو القطاع الخاص الذي لم يقم بدوره حتى الآن بالرغم من أن الدولة قد حققت له بنية أساسية يمكن أن يستفيد منها بشكل كبير، وبالرغم من أنه تمتع في السنوات السابقة برعاية من الدولة ليس لها مثيل على مستوى العالم. ولذلك فقد كان الأمل أن تحقق هذه الفترة نمواً تطويرياً للوصول إلى مرحلة أعلى من النضج الإداري تعليماً وممارسةً لمواجهة التحديات والضغوط والمنافسة العالمية التي تبحث عن التميز في الجودة للتغلب على المنافسة وتحقيق البقاء في ظل بيئة العولمة.

ومما لا شك فيه أن الإصلاح الإداري الذي تطلبته المراحل المختلفة للنظام الإداري، كان له هو الآخر تأثير كبير في ازدياد الاهتمام بتعليم الإدارة في المملكة وبروز الحاجة إليه. فلقد كان من أول مجهودات الإصلاح الإداري استدعاء خبير

هولندي في عام ١٩٣١م إبان الأزمة الاقتصادية العالمية حيث نتج عن تلك الزيارة إصدار نظام وزارة المالية الذي تحولت بموجبه وكالة المالية إلى وزارة المالية، ثم تلا ذلك طلب المملكة العربية السعودية المساعدة من صندوق النقد الدولي في عام ١٩٥٧م بعد تعرضها لبعض المشكلات المالية والاقتصادية المختلفة، حيث قدم تقريراً بعد دراسة الوضع كان من أبرز توصياته إعادة تنظيم مؤسسة النقد العربي السعودي وتطوير مصادر بديلة للدخل القومي. وكذلك طلبت المملكة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير في عام ١٩٦٠م إرسال فريق من الخبراء لتطوير مصادر بديلة لتنمية الاقتصاد الوطني وكان من أهم توصيات تقريرهم ضرورة العمل على خلق كوادر إدارية فعالة، وهو ما يعني بعبارة أخرى ضرورة الاهتمام بتعليم الإدارة. وقد جعل ذلك المملكة تستدعي أحد خبراء الأمم المتحدة في نفس العام (١٩٦٠م) للمساعدة على تحديدالاحتياجات الفنية والإدارية. وقد أوصى ذلك الخبير بضرورة إنشاء معهد الإدارة العامة لإعداد وتدريب الكوادر الإدارية الوطنية لسد حاجة الدولة من الموظفين الإداريين، كما أوصى بإرسال بعثات للخارج لدراسة الإدارة وبعض المجالات الأخرى ذات العلاقة. ثم في عام ١٩٦٣م أبرمت المملكة اتفاقاً مع مؤسسة فورد الأمريكية المتخصصة في التطوير والتنمية لإعادة تنظيم الجهاز الإداري في المملكة. وكان من نتائج تلك الدراسة ظهور فكرة التنمية الإدارية التي أعقبها إنشاء العديد من أجهزة ومؤسسات التنمية التي من أهمها اللجنة العليا للإصلاح الإداري، ومجلس الخدمة المدنية، وديوان الخدمة المدنية، ومعهد الإدارة العامة، والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة، ومجلس القوى العاملة وكليات الإدارة المختلفة في جامعات المملكة.

ومن الملاحظ أنه كان لتطور النظام الإداري في المملكة العربية السعودية، ومجهودات الإصلاح الإداري وما تبعها من إنشاء أجهزة تنموية عديدة أثر كبير جداً في ظهور الحاجة إلى تعليم الإدارة في المملكة، سواء كان ذلك على مستوى ما قبل الجامعة أو على المستوى الجامعي. ونظراً للإيمان العميق من مختلف المؤسسات التعليمية بأهمية تعليم الإدارة فقد تم تبنيه على مختلف مستويات التعليم العام والجامعي وذلك انطلاقاً من الشعور بأهميته والحاجة إلى تعليمه للمجتمع. وهذا ما دعانا إلى تتبع مجهودات تعليم الإدارة في المراحل قبل الجامعية وفي المراحل الجامعية في الجزأين التاليين من هذا البحث.

تعليم الإدارة في المراحل قبل الجامعية

نظراً للأهمية التي حظي بها تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية والحاجة الماسة إلى المتخصصين في الإدارة لشغل الوظائف الإدارية المستحدثة في النظام الإداري السعودي الذي تميز بسرعة النمو وكثرة عدد الأجهزة، لم يكن الاهتمام بتعليم الإدارة محصوراً على المدارس والمعاهد المتخصصة، ولكن تطور ليشمل كثيراً من الأجهزة والمؤسسات، مثل وزارة المعارف، والمؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، ومعهد الإدارة العامة، والكليات العسكرية، والمعاهد الأخرى. ونظراً لأهمية هذه الأجهزة في تطوير تعليم الإدارة فسوف نستعرض إسهامات كل منها في هذا المجال.

وزارة المعارف

كانت وزارة المعارف من أولى الوزارات التي أنشئت في هذا الكيان الحديث. وقد اهتمت وزارة المعارف منذ إنشائها بتعليم وتربية أبناء هذا الوطن في مختلف مراحل التعليم العام. ومن بين اهتماماتها بتعليم الطلاب أنها حاولت كثيراً التوصل إلى النظام العلمي المناسب للتدريس في مرحلة الثانوية العامة؛ إيماناً بأهمية هذه المرحلة ولأن بعض الطلاب يختار العمل بعد إكمال الثانوية العامة لأسباب مختلفة. ومن هذا المنطلق فقد طبقت وزارة المعارف عددا من الخطط الدراسية في المرحلة الثانوية، ومن أكثر تلك الخطط استمراراً وبقاءً خطة التعليم الثانوي التقليدي التي يتم فيها تقسيم المرحلة الثانوية من المستوى الثاني إلي قسمين، هما: الثانوي الأدبي والثانوي العلمي، وفي هذه الخطة لم يكن هناك أي اهتمام خاص بتعليم الإدارة. ونظراً لاهتمام الوزارة بتعليم الإدارة حيث كان العديد من الطلاب في بداية التعليم في المملكة يكتفي بالمرحلة الثانوية ويلتحق بالعمل في القطاع العام الذي كان في أمس الحاجة إلى موظفين تلبية لاحتياجات التنمية، فقد أقرت وزارة المعارف التعليم الثانوي الشامل حيث كان للطالب أن يختار من بين عدد من المواد التي يدرسها خلال مرحلة الثانوية العامة، وكان من بين تلك المواد نحو ست مواد إدارية يختار منها طالب القسم الأدبي أربع مواد فقط، وحيث توقف العمل بتلك الخطة فقد استبدلت بخطة الثانويات المطورة التى تعتبر قريبة إلى حد بعيد من الثانويات الشاملة، حيث يدرس فيها الطالب عددا

محددا من المواد ويتم تخرجه بمجرد إنهاء العدد المطلوب، وكان من بين المواد المطلوب دراستها خمس مواد إدارية. أما النظام المعمول به الآن فهو نظام الأقسام الأربعة، وهي: العلوم الشرعية والعربية، والعلوم الطبيعية، والعلوم الإدارية، والعلوم التقنية. ولعل العودة إلى الاهتمام بالعلوم الإدارية له ما يبرره إذ إن تدريس الإدارة أخذ منعطفاً متغيراً اليوم، خصوصا بعد أن ساد النظام العالمي الجديد وسيطرت فكرة العولمة على كثير من المجتمعات. ويوضح الجدول التالي (الجدول رقم١) تطور عدد خريجي الثانوية العامة حسب آخر إحصائية متوافرة (مصلحة الإحصاءات العامة، ١٤١٥هـ، ص٧١).

الجدول رقم (١). الخريجون من مرحلة الثانوية العامة للسنوات من ١٣٩٠هـ إلى ١٤١٤هـ.

السنة	عدد الخريجين	نسبة الزيادة
١٣٨٩/ ١٣٩٠هـ	٢,٤٣٧	--
١٣٩٤/ ١٣٩٥هـ	٥,٥٧٢	١٢٨,٦
١٣٩٩/ ١٤٠٠هـ	٩,٠٥٧	٦٢,٥
١٤٠٤/ ١٤٠٥هـ	١٤,٥٠٧	٦٠,٢
١٤٠٥/ ١٤٠٦هـ	١٨,١٤٦	٢٥,١
١٤٠٦/ ١٤٠٧هـ	٢٥,٠٢٥	٣٧,٩
١٤٠٧/ ١٤٠٨هـ	٢٦,٣٨٨	٥,٤
١٤٠٨/ ١٤٠٩هـ	٢٥,١٤٠	٤,٧-
١٤١٠/ ١٤١١هـ	٢٩,٠٠٢	١٥,٣
١٤١١/ ١٤١٢هـ	٣٢,٤٢٤	١١,٨
١٤١٢/ ١٤١٣هـ	٣٣,٢٤٢	٢,٥
١٤١٣/ ١٤١٤هـ	٤٣,٦٧٩	٣١,٤

ويتضح من الجدول الآنف التناقص المتزايد في عدد خريجي المرحلة الثانوية وذلك من عام ١٣٩٠هـ حتى عام ١٤٠٨هـ حيث كانت نسبة الزيادة سلبية. ثم أخذ العدد يتزايد تدريجياً بشكل عام حيث كانت الزيادة في عام ١٤١٤هـ نحو ٣١٪.

المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني

أما المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني فقد أدركت منذ نشأتها أنه يجب أن يكون لها دور في تحقيق التنمية الإدارية، خاصة في الجانبين التجاري والصناعي، مما جعلها تتجه لإنشاء عدد من المعاهد التجارية والكليات التقنية التي توفر تعليم الإدارة للطلاب الراغبين في الالتحاق بالعمل في المجالات التجارية والتقنية والصناعية بعد الحصول على شيء من التأهيل في فترة أقصر مما يتطلب التعليم الجامعي. لقد بدأ التعليم التجاري بأربع مدارس متوسطة في عام ١٣٨٠هـ، ثم ألغيت عام ١٣٨٥هـ، وأعيد افتتاحها على مستوى المرحلة الثانوية في عام ١٣٨٧هـ (الطامي، ١٤١٩هـ، ص ٢٥). ويعتبر التعليم الثانوي التجاري من المصادر المهمة لإعداد القوى العاملة القادرة على أداء الأعمال الإدارية حيث إن التعليم الثانوي التجاري ينصب على تعليم الإدارة والمهارات اللازمة لها. وقد افتتحت المؤسسة منذ إنشائها ستة عشر معهداً في مدن وأوقات مختلفة. وقد ساهمت هذه المعاهد في توفير القوى العاملة في المجالات الإدارية التجارية والحكومية. وبالرجوع إلى آخر إحصائية متوافرة لخمس سنوات (الجدول رقم٢) عن تطور أعداد الطلاب المسجلين والخريجين نلاحظ أن هناك ازديادا ملحوظا في عدد الطلاب والخريجين من هذه المعاهد في السنوات الثلاث الأولى، ثم بدأ الانخفاض في عددهم والذي ربما يعود إلى تراجع دور الدولة في التوظيف مقابل عدم قيام القطاع الخاص بتوظيف خريجي تلك المعاهد مما لم يشجع الطلاب على الانضمام إليها.

الجدول رقم (٢) . تطور أعداد الطلاب المسجلين والمتخرجين من المعاهد الثانوية التجارية من عام ١٤١٣هـ إلى عام ١٤١٧هـ*

السنة	عدد الطلاب المسجلين	نسبة الزيادة	عدد الطلاب المتخرجين	نسبة الزيادة
١٤١٣هـ	٨٥٠١	--	١٥٥٣	--
١٤١٤هـ	١٠٣٣٥	٢١,٦	١٨٩٥	٢٢,٠
١٤١٥هـ	١٠٩٩٥	٦,٣٨	٢٤٢٥	٢٨,٠
١٤١٦هـ	١٠٩١٦	٠,٧-	٢٥٥٦	٥,٤
١٤١٧هـ	٩٥٥٤	١٢,٤٨-	غير متوافر	غير متوافر

* **المصدر**: التقرير الإحصائي لعام ١٣١٧هـ، المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، ص٦٢.

ويتضح من الجدول السابق أن هناك زيادة كبيرة في نسبة أعداد الطلاب الملتحقين بهذه المعاهد فيما بين عامي ١٤١٣هـ و ١٤١٥هـ، وتلك النسبة بدأت في التناقص حتى وصلت في عام ١٤١٧هـ إلى أقل مما كانت عليه في عام ١٤١٦هـ بنسبة ١٢,٥٪ تقريباً.

ويبين الجدول التالي (الجدول رقم ٣) المعاهد التي أنشئت ومكان وتاريخ إنشاء كل منها، وكذلك عدد الطلاب المسجلين في ذلك المعهد في عام ١٤١٧هـ، وعدد الطلاب المتخرجين منه في عام ١٤١٦هـ.

الجدول رقم (٣). المعاهد الثانوية التجارية حسب المدينة وتاريخ الافتتاح حتى عام ١٤١٧هـ*

مسلسل	المدينة	سنة الافتتاح	عدد الطلاب في عام ١٤١٧هـ	عدد الخريجين في عام ١٤١٦هـ
١	الرياض	١٣٩١هـ	١٤١٧	٤١٤
٢	جدة	١٣٩١هـ	٧٧٦	٢٨٥
٣	الدمام	١٣٩١هـ	٦٨١	١٦٣
٤	الهفوف	١٣٩٤هـ	٦٨٦	٢١٢
٥	القطيف	١٣٩٤هـ	١٠٦٥	٢١٣
٦	مكة	١٣٩٥هـ	٦٤٠	١٩٤
٧	المدينة	١٣٩٥هـ	٦٧٦	٢١٦
٨	الطائف	١٣٩٥هـ	٣٩٤	٩٠
٩	تبوك	١٤٠٢هـ	٣٣٢	٥٦
١٠	أبها	١٤٠٢هـ	٣٤٢	٧٤
١١	بريدة	١٤٠٤هـ	٧٤٠	١٥٠
١٢	حائل	١٤١٣هـ	٤٣٣	١٤٧
١٣	الجوف	١٤١٣هـ	١٧٩	١٠٣
١٤	الباحة	١٤١٣هـ	٤٥٢	١١٢
١٥	نجران	١٤١٣هـ	٣٨٥	١٢٧
١٦	الرس	١٤١٥هـ	٣٥٦	لا يوجد
المجموع	--	--	٩٥٥٤	٢٥٥٦

* **المصدر**: التقرير الإحصائي لعام ١٣١٧هـ، المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، ص ٤٩-٦٠.

ومن الملاحظ أن أعداد طلاب المعاهد الثانوية تتناقص تدريجياً بشكل عام بحسب السنة التي أنشئ فيها المعهد، حيث نجد المعاهد حديثة الإنشاء تحوي عددا أقل من الطلاب، بينما القديمة تحوي عددا أكبر. وهذا في واقع الأمر يعكس تطور الحاجة إلى ذلك التعليم في المدن التي أنشئت فيها هذه المعاهد.

ومن الجدير بالذكر أن المعاهد الثانوية التجارية تطبق خطة المناهج المطورة التي تساعد الطالب على أن يتخصص في أحد المجالات التالية: الأعمال المكتبية، وكتابة الحسابات والأعمال المصرفية، والتسويق، وإدارة حركة المواد، والعلاقات العامة. ويدرس الطالب عددا من المواد الإدارية بالإضافة إلى خضوعه لفترة من التدريب التعاوني مع أحد القطاعات الحكومية أو الخاصة أوالمعاهد التجارية.

وقد عُنيت المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني بتعليم الإدارة على مستوى أعلى من المعاهد حيث وفرت لخريجي الثانوية ست كليات تقنية في مدينة الرياض والدمام وجدة وبريدة والأحساء وأبها، وقد أنشىء مؤخراً كليتان أخريان في المدينة المنورة وفي حائل في عام ١٤١٨هـ، وجعلت هذه الكليات تخصص الإدارة من ضمن مناهجها حيث يدرس تخصص الإدارة المكتبية في جميع الكليات ما عدا كلية التقنية بالدمام، ويمنح المتخرج من هذاالقسم دبلوما تجاريا. ويوضح الجدول التالي (الجدول رقم ٤) تاريخ تطور أعداد الطلاب المسجلين في تلك الكليات والمتخرجين منها خلال خمس سنوات (هذه الإحصائيات لا تشمل الكليتين اللتين تم إنشاؤهما بعد تاريخ نشرها، وهما كلية المدينة المنورة التي لا يتوافر عنها أي معلومات، وكلية حائل التي شكل عدد طلاب الإدارة فيها في عام ١٨/ ١٤١٩هـ ٢٣٠ طالباً). ومن الملاحظ أن هناك تذبذباً في مستوى الطلاب والمتخرجين من الكليات حيث تتراوح بين الارتفاع والانخفاض، مع أنه من المتوقع أن هناك زيادة في الأعوام التالية التي لم تتوافر إحصائياتها خاصة مع زيادة عدد الطلاب في المملكة بشكل عام.

الجدول رقم (٤). تطور أعداد الطلاب المسجلين والمتخرجين من الكليات التقنية من عام ١٤١٣هـ إلى عام ١٤١٧هـ*

السنة	عدد الطلاب المسجلين	نسبة الزيادة	عدد الطلاب المتخرجين	نسبة الزيادة
١٤١٣هـ	٥٧٠٣	--	١٣٥٤	--
١٤١٤هـ	٦٦٤٨	١٦,٦	١٧٠٦	٢٦,٠
١٤١٥هـ	٧٢١٤	٨,٥	١٩٦٧	١٢,٣
١٤١٦هـ	٦٩٩٩	٣,٠-	١٩٠٩	٤,٣-
١٤١٧هـ**	٧٦٢٩	٩,٠	غير متوافر	غير متوافر

* **المصدر**: التقرير الإحصائي لعام ١٣١٧هـ، المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، ص٢١.

** لا يشمل هذا الرقم طلاب الكليات التي أنشئت بعد عام ١٤١٧هـ.

وبالرجوع إلى تاريخ تأسيس كل كلية والعدد المسجل فيها في عام ١٤١٧هـ وخريجيها في عام ١٤١٦هـ نستطيع أن ندرك أن هناك نموا عاما في المعدل لدى بعض الكليات بينما لا يتوافر ذلك للبعض الآخر، كما أن نسبة طلاب الإدارة إلى مجموع طلاب الكليات هو ٣٠,٧٪ وذلك بمقارنة مجموع طلاب أقسام التجارة بمجموع طلاب الكليات، انظر الجدول التالي (الجدول رقم ٥).

الجدول رقم (٥). الكليات التقنية حسب المدينة وتاريخ الافتتاح وعدد الطلاب المسجلين والمتخرجين من قسم التجارة والإدارة*

مسلسل	المديـــنة	سنة الافتتاح	عدد الطلاب في عام ١٤١٧هـ	عدد المتخرجين في عام ١٤١٦هـ
١	الرياض	١٤٠٤هـ	٤١٤	٨٥
٢	جدة	١٤٠٨هـ	٧٦٥	١٨١
٣	الدمام	١٤٠٨هـ	--	--
٤	بريدة	١٤٠٨هـ	٣٦٠	٦٩
٥	أبهـا	١٤١٠هـ	٣٤٨	٥٩
٦	الأحساء	١٤١٠هـ	٤٥٤	٧٧
٧	حائل**	١٤١٨هـ	٢٣٠	--
٨	المدينة المنورة	١٤١٨هـ	--	--
المجموع	--	--	٢٥٧١	٤٧١

* **المصدر**: التقرير الإحصائي لعام ١٣١٧هـ، المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني، ص ١٦-٢١.

** **المصدر**: كلية حائل التقنية، خطاب رقم ٢٠٦٣/ ٢١ في ٢٤/ ١٢/ ١٤١٩هـ.

معهد الإدارة العامة

لقد أنشىء معهد الإدارة العامة -الذي يهدف إلى رفع كفاءة موظفي الدولة وإعدادهم علمياً وعملياً- أثر حركة الإصلاح الإداري التي مرت بها الأجهزة الإدارية في المملكة العربية السعودية حيث كان إنشاء المعهد بناء على توصية خبراء إدارة المساعدات الفنية بالأمم المتحدة عام ١٣٨٠هـ. وللمعهد عدد من الأهداف، منها:

التدريب والاستشارات والبحث والتوثيق الإداري، إلا أن ما يهمنا في هذا البحث هو ما يقدمه المعهد من تدريب إعدادي يتمثل في تهيئة خريج الثانوية أو الجامعة قبل دخوله معترك الحياة العملية لشغل إحدى الوظائف الإدارية وتزويده بالمهارات اللازمة لأداء مهامها وواجباتها، ويسمى هذا النوع من التدريب في معهد الإدارة بالبرامج الإعدادية. وتصل أعداد هذه البرامج إلى أكثر من ٢٥ برنامجاً إعدادياً تخرج منها منذ تأسيسها حتى عام ١٤١٨هـ (١٣٩٤٨ خريجاً)، (خطاب معهد الإدارة العامة، بتاريخ ٣/ ١٢/ ١٤١٩هـ). ويوضح الجدول التالي (الجدول رقم ٦) أعداد المقبولين والمتخرجين في البرامج الإعدادية منذ بدء البرامج إلى عام ١٤١٨هـ.

الجدول رقم (٦). أعداد المقبولين والمتخرجين في البرامج الإعدادية منذ بدء البرامج إلى عام ١٤١٨هـ*

العام التدريبي	إجمالي المقبولين	إجمالي المتخرجين
١٣٩١/ ١٣٩٢هـ	١٥٩	٠٠
١٣٩٢/ ١٣٩٣هـ	١٤٤	١٨٤
١٣٩٣/ ١٣٩٤هـ	٢٣٥	١٣٢
١٣٩٤/ ١٣٩٥هـ	١٢٣	١٦٥
١٣٩٥/ ١٣٩٦هـ	٢٢٠	١٠٤
١٣٩٦/ ١٣٩٧هـ	١٣٧	١٥٨
١٣٩٧/ ١٣٩٨هـ	١٦١	٩٢
١٣٩٨/ ١٣٩٩هـ	١٨٧	١٤٠
١٣٩٩/ ١٤٠٠هـ	٣٠٠	١٨٨
١٤٠٠/ ١٤٠١هـ	٣٨٨	٢٤٥
١٤٠١/ ١٤٠٢هـ	٨٩١	٣٥٦
١٤٠٢/ ١٤٠٣هـ	٨٤٦	٣٤٩
١٤٠٣/ ١٤٠٤هـ	١٤٢٨	٤٩٩
١٤٠٤/ ١٤٠٥هـ	١٢٨٧	٦١٠
١٤٠٥/ ١٤٠٦	٨٧٨	٧٥١
١٤٠٦/ ١٤٠٧	١٥١٠	١٢٢٦

تابع الجدول رقم (٦).

العام التدريبي	إجمالي المقبولين	إجمالي المتخرجين
١٤٠٨/١٤٠٧	٩١٦	٧٣١
١٤٠٩/١٤٠٨	٨٠٩	٧٦٥
١٤١٠/١٤٠٩	٥٢٥	٣٦٥
١٤١١	١١١٤	٧٨٤
١٤١٢	١٣٣٨	٧٦٠
١٤١٣	٩٧٨	٧٧٣
١٤١٤	٩٧٢	٨٦١
١٤١٥	١١٣٢	١٠٠٧
١٤١٦	٢٠٢٦	٩٠٨
١٤١٧	١٨٠٢	٩٤٤
١٤١٨	١٤٥٤	٨٥١
المجموع	٢١٩٦٩	١٣٩٤٨

* **المصدر**: خطاب معهد الإدارة العامة، بتاريخ ٣/ ١٢/ ١٤١٩هـ.

الكليات والمعاهد العسكرية

هناك العديد من الكليات والمعاهد العسكرية التي يتم فيها تدريس الإدارة على شكل مقررات أو تعطى في دورات تدريبية. ومن الكليات العسكرية خمس كليات تتبع وزارة الدفاع والطيران وواحدة تتبع وزارة الداخلية، وواحدة تتبع الحرس الوطني. أما المعاهد فهي كثيرة حيث يوجد العديد منها بجميع قطاعات وأفرع القوات المسلحة. وحيث إنه لاتتوافر إحصائيات عن مستوى اهتمام المعاهد بتعليم الإدارة فإن هذه

الدراسة لن تتطرق لذلك ، أما الكليات العسكرية فيمكن إدراك درجة اهتمامها بالإدارة من خلال الجدول التالي (الجدول رقم ٧) الذي يوضح عدد المواد الإدارية التي تدرس لطلابها .

الجدول رقم (٧). عدد مواد تعليم الإدارة التي تدرس في الكليات العسكرية *

مسلسل	الكلية	عدد المواد الإدارية
١	كلية الملك عبدالعزيز الحربية	ثلاث مواد
٢	كلية الملك فيصل الجوية	أربع مواد
٣	كلية الملك فهدالبحرية	مادتان
٤	كلية القيادة والأركان	مرحلة (١٤ أسبوعا)
٥	كلية الملك خالد العسكرية	مادة واحدة
٦	كلية الملك فهد الأمنية	ست مواد

* **المصدر**: دليل التعليم العالي في المملكة العربية السعودية، وزارة التعليم العالي، ١٤١٦هـ، ص ٥٧٥-٦٠٣.

ونظراً لطبيعة هذه الكليات وارتباطها بالقطاعات العسكرية فإن المعلومات غير متيسرة عن أعداد الخريجين أو الملتحقين بتلك الكليات. ونظراً لضرورة الاهتمام بهؤلاء الدارسين وتنمية مهاراتهم وقدراتهم الإدارية فإن الباحث يرى من الضرورة بمكان أن تسعى الكليات العسكرية، بغض النظر عن عدد المواد الإدارية التي تدرس لديها الآن ، إلى زيادة الاهتمام بتعليم الإدارة.

تعليم الإدارة في المراحل الجامعية

يعتبر تعليم الإدارة من العلوم التي تتطلب من الشخص دراستها على المستوى الجامعي حتى يكون ملماً بها ومن المتخصصين فيها، ولذلك بدأت الجامعات العالمية تهتم بتعليم الإدارة وخاصة مع تطور الفكر الإداري، فكانت أول جامعة تنشىء قسما خاصا بتعليم الإدارة العامة هي جامعة كاليفورنيا بيركلي وكان ذلك في عام ١٩١٠م، ثم تلاها جامعة ستانفورد في عام ١٩٢١م، ثم جامعة سيركيوس وجامعة ميتشجن في عام ١٩٢٤، ثم جامعة جنوب كاليفورنيا في عام ١٩٢٨م، وكذلك جامعة مينيسوتا في منتصف الثلاثينيات الميلادية. وقد سارت الدول النامية أثر الولايات المتحدة الأمريكية في إنشاء الكليات والأقسام التي تدرس الإدارة كما في بنما وبوليفيا والبرازيل وطهران ودول الشرق الأوسط المختلفة (عبدالرحمن، ١٣٩٩هـ، ص ٧١، ٧٢).

ولمواكبة متطلبات التنمية وخاصة التنمية الإدارية واستجابة للضغوط العديدة من الجهات الحكومية، ونظراً لزيادة عدد العمالة الأجنبية في المجالات الإدارية أنشأت المملكة العربية السعودية العديد من الكليات الجامعية والأقسام لتعليم الإدارة لإتاحة فرصة أكبر لإعداد قيادات إدارية مثقفة ومفكرة ومتخصصة ومدربة في مجال الإدارة (سليمان، ١٤١٢هـ، ص ١٣١). ويتمثل الدور الذي تقوم به كليات الإدارة والكليات التي تدرس بها الإدارة في شكل مواد أو أقسام في السعي لتحقيق ما يلي (البازعي والتويجري، ١٩٩٧، ص ٤، ٥):

١- تخريج عدد من الطلاب ذوي المعارف والمهارات في مجالات الأعمال المختلفة.

٢- الإسهام في تكوين الشخصية السوية للخريجين؛ ليتمكنوا من المشاركة بفعالية في جهود التنمية والتطوير في المجتمع.

٣- الإسهام في حل مشكلات المجتمع وتطويره بصفة عامة والمنطقة التي تقع فيها الكلية أو القسم بصفة خاصة.

٤- تطوير البحث العلمي وتطوير المعرفة في مجالات الإدارة واستشراف المستقبل لخلق تخصصات جديدة تمليها المستجدات على الساحة محلياً وعالمياً.

٥- تكوين كادر جديد لأعضاء هيئة التدريس بالكلية أو القسم يكون مسلحاً بأحدث المعارف الإدارية.

ومن خلال الإحصائيات المتوافرة نلاحظ أن الطلاب المتخرجين من كليات وأقسام الإدارة والاقتصاد في ازدياد مرتفع بشكل ملحوظ في أغلب السنوات وصل معدله إلى نحو ٨٠٪ في عام ١٤١٢هـ، انظر الجدول رقم (٨).

وقد بلغ عدد الكليات الجامعية المخصصة لتدريس الإدارة في المملكة العربية السعودية خمس كليات، بينما تدرس الإدارة في أقسام ضمن العلوم الاجتماعية في ثلاث كليات. وبلغ مجموع طلاب الإدارة والاقتصاد في عام ١٤١٦هـ ١٦٧٩٤ طالباً، منهم ١٢٠٠٣ طالب و٤٧٩١ طالبة. ويمكن أن نلاحظ من خلال الجدول رقم (٩) توزيع الطلاب بين الكليات الإدارية الخمس، وكذلك عدد الطلاب الذين يدرسون بكليات العلوم الاجتماعية والتي تأتي الإدارة كأحد الأقسام فيها، والتي لا يقل طلاب قسم الإدارة فيها عن ٣٠٪.

الجدول رقم(٨) . أعداد خريجي كليات الإدارة والاقتصاد في المملكة منذ عام ١٣٩٣هـ*

العام التدريبي	ذكور	إناث	إجمالي	٪ الزيادة
١٣٩٣هـ	٩٧	٦	١٠٣	--
١٣٩٤هـ	١٤٩	٢٠	١٦٩	٦٤,٠
١٣٩٥هـ	١٥٨	١٩	١٧٧	٣,٧
١٣٩٦هـ	٢٣٤	٦	٢٤٠	٣٥,٦
١٣٩٧هـ	٣١٧	٩١	٤٠٨	٧٠,٠
١٣٩٨هـ	٤٢٧	٤٠	٤٦٧	١٤,٥
١٣٩٩هـ	٥٤٣	٨٨	٦٣١	٣٥,١
١٤٠٠هـ	٥٧٤	٨٧	٦٦١	٤,٨
١٤٠١هـ	٩٠٦	١٧٢	١٠٧٨	٦٣,١
١٤٠٢هـ	٩٨١	٢٠٩	١١٩٠	١٠,٤
١٤٠٣هـ	٨٦٩	٢٢٨	١٠٩٧	٧,٨-
١٤٠٤هـ	٩٧٠	١٧١	١١٤١	٤,٠
١٤٠٥هـ	١٠٦١	٢٥١	١٣١٢	١٥,٠
١٤٠٦هـ	١١١٩	٢٢٧	١٣٤٦	٢,٦
١٤٠٧هـ	١٢٥٣	٢٩٣	١٥٤٦	١٤,٩-
١٤٠٨هـ	١٠٤٧	١٦٥	١٢١٢	٢١,٦-
١٤٠٩هـ	١١٦٣	٢١٦	١٣٧٩	١٣,٨
١٤١٠هـ	١١١٢	٢٠٣	١٣١٥	٤,٦-
١٤١١هـ	٧٣٤	٢٣٧	٩٧١	٢٦,٢-
١٤١٢هـ	١٣٧٠	٣٨٥	١٧٥٥	٨٠,٧
١٤١٣هـ	١٠٢٤	٣٥٣	١٣٧٧	٢١,٥-
١٤١٤هـ	١٣٤٩	٤٢٥	١٧٧٤	٢٨,٨
١٤١٥هـ	١٢٦٠	٤٨٢	١٧٤٢	١,٨-
١٤١٦-١٤١٩	غير متوافر	غير متوافر	غير متوافر	--
المجموع	١٨٧١٧	٤٣٧٤	٢٣٠٩١	--

* **المصدر**: قائمة وزارة التعليم العالي التي قدمت للباحث بتاريخ ١٢/ ٣/ ١٤١٩هـ.

ويلاحظ من الجدول السابق أن أعلى نسبة لزيادة خريجي كليات الإدارة والاقتصاد كان في عام ١٣٩٤هـ حيث كانت ٦٤٪، بينما كانت أقل نسبة في زيادة أولئك الخريجين في عام ١٤١١هـ حيث كانت الزيادة سلبية إذ بلغت -٢٦٪. وفي الغالب يلاحظ أيضاً أن الزيادة إيجابية حتى عام ١٤٠٢هـ، ثم بدأت تتذبذب بين الإيجابية والسلبية، إلا أنها كانت سلبية في أغلب الأحوال منذ عام ١٤٠٣هـ وحتى عام ١٤١٥هـ.

الجدول رقم (٩). المقيدون من طلاب الإدارة في عام ١٤١٦هـ حسب الكلية والجامعة *

الكلية/ الجامعة	ذكور	إناث	إجمالي	٪
العلوم الإدارية/ جامعة الملك سعود	٤٠٠٧	٧٦٨	٤٧٧٥	٢٤,٥
الاقتصاد والإدارة (بالقصيم)/ جامعة الملك سعود	٧٨٥	١٤٠	٩٢٥	٤,٧
إدارة صناعية/ جامعة الملك فهد	٧١١	--	٧١١	٣,٦
الاقتصاد والإدارة / جامعة الملك عبدالعزيز**	٥٣٩٣	٣٨٨٣	٩٢٧٦	٤٧,٦
العلوم الإدارية/ جامعة الملك فيصل	١١٠٧	--	١١٠٧	٥,٧
العلوم الاجتماعية/ جامعة الإمام ***	٢٤٦٧	٢٣٥	٢٧٠٢	١٣,٩
المجموع	١٤٤٧٠	٥٠٢٦	١٩٤٩٦	١٠٠

* **المصدر**: قائمة وزارة التعليم العالي، إحصائيات التعليم العالي في المملكة العربية السعودية، العدد ١٩، ١٤١٧هـ.

** يشتمل هذا العدد على المنتظمين والمنتسبين في الجامعة في نفس العام.

*** يشتمل هذا العدد على طلاب العلوم الاجتماعية بأبها والعلوم الاجتماعية بالقصيم وطلاب شعبة الإدارة بكلية الشريعة والدراسات الإسلامية بالأحساء.

أما الخريجون من تلك الكليات في عام ١٤١٦هـ فيمكن ملاحظة توزيعهم بين الكليات المختلفة حسبما يوضح الجدول التالي(الجدول رقم ١٠).

الجدول رقم (١٠). الخريجون من طلاب الإدارة في عام ١٤١٦هـ حسب الكلية والجامعة *

الكلية/ الجامعة	ذكور	إناث	إجمالي	٪
العلوم الإدارية/ جامعة الملك سعود	٤٩٢	١٤٠	٦٣٢	٢٥,٩
الاقتصاد والإدارة بالقصيم/ جامعة الملك سعود	٤٧	٢٦	٧٣	٣,٠
إدارة صناعية/ جامعة الملك فهد	٨٠	--	٨٠	٣,٣
الاقتصاد والإدارة/ جامعة الملك عبدالعزيز**	٥٥٦	٣١٦	٨٧٢	٣٥,٧
العلوم الإدارية/ جامعة الملك فيصل	٨٥	---	٨٥	٣,٥
العلوم الاجتماعية/ جامعة الإمام ***	٦٩٢	٨	٧٠٠	٢٨,٦
المجموع	١٩٥٢	٤٩٠	٢٤٤٢	١٠٠

* **المصدر**: قائمة وزارة التعليم العالي ، إحصائيات التعليم العالي في المملكة العربية السعودية، العدد ١٩ , ١٤١٧هـ.

** يشتمل هذا العدد على الخريجين المنتظمين والمنتسبين في الجامعة في نفس العام.

*** يشتمل هذا العدد على خريجي العلوم الاجتماعية بأبها والعلوم الاجتماعية بالقصيم منتظمين ومنتسبين وخريجي شعبة الإدارة بكلية الشريعة والدراسات الإسلامية بالأحساء.

ويجدر بنا بعد أن تعرفنا على إسهامات كليات الإدارة في تدريس وتخريج طلاب الإدارة في المملكة العربية السعودية أن نعطي خلفية تاريخية عن تلك الكليات الجامعية في الأسطر التالية (وزارة التعليم العالي، ١٤١٦هـ، ص ١٦٥-٥٧١):

جامعة الملك سعود

لقد بدأت جامعة الملك سعود عملها في عام ١٣٧٧هـ، وأنشئت كلية العلوم الإدارية (كلية التجارة سابقاً) في عام ١٣٧٩هـ بشعبتين، هما: شعبة المحاسبة وإدارة الأعمال وشعبة الاقتصاد والعلوم السياسية. وفي عام ١٣٩١هـ انفصلت المحاسبة عن إدارة الأعمال، وانفصل الاقتصاد عن السياسة. وفي عام ١٣٩٨هـ أصبحت الكلية تسمى كلية العلوم الإدارية وأصبح بها سبعة أقسام، هي: الاقتصاد والمحاسبة وإدارة الأعمال والإدارة العامة والأنظمة والعلوم السياسية والأساليب الكمية. وقد استحدث بالكلية مؤخراً ستة برامج لدراسة الماجستير في إدارة الأعمال والإدارة العامة وإدارة الصحة والمستشفيات والاقتصاد و المحاسبة والعلوم السياسية. وتهدف هذه الكلية إلى تنمية قدرات الطلاب على إحداث التكامل والتحليل المنطقي في إدارة المنظمات واتخاذ القرارات عند مواجهة المواقف الإدارية، وكذلك تلبية احتياجات المملكة من المديرين والكفاءات الوطنية المؤهلة في الأعمال الإدارية.

كما أنشأت جامعة الملك سعود كلية للإدارة والاقتصاد ببريدة بالقصيم في عام ١٤٠١هـ وذلك لتزويد الطلاب بالمهارات الإدارية اللازمة لإدارة الموارد الاقتصادية والبشرية بشكل فعال، ولإكساب الطلاب المعرفة بالمفاهيم والأساليب الحديثة في مجالات العملية الإدارية.

جامعة الملك عبدالعزيز

بدأت الجامعة في استقبال الطلاب في عام ١٣٨٧هـ، وفي عام ١٣٨٨هـ افتتحت كلية الاقتصاد والإدارة لسد الحاجة الملحة والعاجلة للمملكة العربية السعودية في ذلك الوقت إلى الأعداد الوفيرة من المتخصصين في المجالات الاقتصادية الإدارية لمقابلة الطلب المتنامي من الأجهزة الإدارية والشركات والمؤسسات العامة، وقد استمرت تلك الحاجة قائمة ومازالت الكلية تحقق أهدافها المذكورة. وقد كان قسما الاقتصاد وإدارة الأعمال من أوائل الأقسام التي أنشئت بالكلية، ثم أنشىء قسم الإدارة العامة في عام ١٣٩١هـ، وقسم المحاسبة في عام ١٣٩٢هـ، وأنشىء قسم الأنظمة في عام ١٣٩٥هـ، وأضيف قسم أخير هو قسم العلوم السياسية في عام

١٤٠٢هـ. وفي عام ١٣٩٤هـ فتح باب الانتساب للكلية بجميع تخصصاتها لموظفي الدولة الذين لا تمكنهم ظروفهم من التفرغ للدراسة، كما افتتح بالكلية مؤخراً برنامج لدراسة الماجستير في الإدارة العامة.

جامعة الملك فيصل

أنشئت الجامعة في عام ١٣٩٥هـ بمدينة الهفوف بالأحساء. وقد أنشئت بها كلية العلوم الإدارية والتخطيط في عام ١٤٠٤هـ حيث افتتحت بها أقسام علمية تمنح درجات علمية، وأقسام علمية مساعدة لا تمنح درجات علمية. والأقسام العلمية هي قسم إدارة الأعمال وقسم الحاسب الآلي وقسم المحاسبة وقسم الإحصاء والأساليب الكمية، أما الأقسام المساعدة فهي الاقتصاد والقانون. تركز الكلية على تدريس الإدارة في تخصصات الإدارة الزراعية، والإدارة الصحية، والإدارة الفندقية، وإدارة المشاريع. وتهدف إلى تنمية قدرات الطالب لتفهم النظريات والأساليب الإدارية واستخدامها في دعم انطلاقة التنمية في القطاعات المختلفة في المملكة العربية السعودية.

جامعة الإمام محمد بن سعود

بدأت هذه الجامعة في عام ١٣٧٤هـ، وقد أنشىء بها العديد من الكليات، إلا أن الكليات التي تُعنى بتدريس الإدارة هي كلية العلوم العربية والاجتماعية بالقصيم التي أنشئت في عام ١٣٩٧هـ، وقد افتتح بها قسم دراسي للاقتصاد والإدارة في عام ١٤٠٢هـ، ثم في عام ١٤٠٣هـ فصل قسم الاقتصاد عن قسم الإدارة وأصبحت تدرس الإدارة في قسم منفصل وظل هذا القسم تابعاً لكلية العلوم العربية والاجتماعية بينما أصبح قسم الاقتصاد يتبع كلية الشريعة. ويهدف قسم الإدارة إلى تخريج المتخصصين في العلوم الإدارية وتلبية احتياجات المجتمع من الكوادر المتخصصة في المجالات الإدارية.

كما أنشىء أيضاً بالجامعة كلية الشريعة والدراسات الإسلامية بالأحساء في عام ١٤٠١هـ، وقد افتتح بالكلية قسم لتدريس الإدارة في عام ١٤٠٢هـ حيث يشكل

القسم الخامس بالكلية. ويهدف قسم الإدارة بالكلية إلى تكوين وتنمية الكفاءات في مجالات العلوم الإدارية وسد حاجة المنطقة من المديرين المتخصصين في العلوم الإدارية.

جامعة الملك خالد

وقد افتتحت هذه الجامعة حديثاً في عام ١٤١٩هـ حيث أصبحت تضم الكليات الموجودة بالمنطقة الجنوبية آنذاك والتي كانت تتبع جامعتي الإمام محمد بن سعود وجامعة الملك سعود. ومن ضمن الكليات التي ضمت إلى جامعة الملك خالد كلية اللغة العربية والعلوم الاجتماعية التي أنشئت في عام ١٣٩٦هـ والتي كانت تتبع جامعة الإمام محمد بن سعود، والتي تم تغيير مسماها هذا العام إلى كلية اللغة العربية والعلوم الاجتماعية والإدارية اعترافاً بما للإدارة التي تدرس فيها من أهمية كبيرة. وقد افتتح قسم العلوم الإدارية في هذه الكلية في عام ١٤٠٢هـ. ويضم قسم العلوم الإدارية شعبتين، هما: الإدارة العامة وإدارة الأعمال. ويهدف هذا القسم إلى إعداد مديرين ذوي خبرات علمية وعملية شاملة تمكنهم من إدارة الأعمال المتنوعة في القطاعين العام والخاص بطريقة مثلى، ولإعداد خريجي هذا القسم للمشاركة الفعالة في بناء الأمة بالاستجابة لمتطلبات برامج التنمية والتطوير في المرحلة الحالية، فضلاً عن تحقيق المتطلبات الطموحة للمستقبل.

جامعة الملك فهد

وقد بدأت هذه الجامعة في استقبال الطلاب في عام ١٣٨٣هـ وذلك عند إنشاء أول كلية بها. وفي عام ١٣٩٥هـ أنشئت كلية الإدارة الصناعية لتعليم الإدارة، وذلك لتلبية حاجة المجتمع السعودي من المديرين والعناصر الوطنية المؤهلة للقيام بمهام التخطيط والتنظيم والإدارة ولشغل الوظائف الإدارية المتخصصة في المجالات التجارية والصناعية وفي المرافق الحكومية والخاصة والمؤسسات العسكرية وغيرها من المرافق، خاصة أن المملكة في انطلاقة متسارعة نحو التنمية. ونضم كلية الإدارة الصناعية أربعة أقسام، هي: المحاسبة ونظم المعلومات والتمويل والإدارة، وقد افتتح بها حديثاً

برنامج ماجستير في الإدارة. وقد استحدث مؤخراً عدد من كليات المجتمع الملحقة ببعض الجامعات والتي ستقدم بعض التخصصات الإدارية للطلاب الراغبين، وذلك مثل كلية جازان وكلية تبوك وكلية حائل. كما أنشئت كلية الأمير سلطان بمدينة الرياض والتي ستهتم بتدريس الإدارة. ويشكل إنشاء هذه الكليات اهتماماً ملموساً بنواحي تعليم الإدارة.

تقييم الوضع الراهن للتعليم الإداري وتحدياته المستقبلية

تسعى الدول النامية ومنها المملكة العربية السعودية إلى الحفاظ على استمرارية مسيرة التنمية على مختلف مستوياتها، كما تسعى إلى امتلاك القدرة على التكيف والتأقلم مع التغيرات الكبيرة والسريعة التي يواجهها العالم اليوم متمثلة في ظواهر العولمة المختلفة. وسوف نستعرض ونقيم في هذا الجزء من الدراسة الوضع الراهن للتعليم الإداري في المملكة العربية السعودية، ثم نتحدث عن التحديات المستقبلية التي تواجهه.

الوضع الراهن للتعليم الإداري في المملكة

لقد خطا تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية خطوات حثيثة نحو التوسع والانتشار على كافة المستويات وفي كافة مناطق المملكة كما شاهدنا في الأجزاء السابقة من هذا البحث. ومن هذا المنطلق فإنه يمكن أن ندرك أن تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية قد فرض على نفسه في الوقت الراهن أن يكون وسيلة وغاية في نفس الوقت، حيث تسعى مؤسسات تعليم الإدارة الجامعية الآن إلى تزويد الدارس فيها ببعض الثقافات المتعلقة بجوانب دينية أو فلسفية إلى جانب تزويده ببعض المعارف والعلوم المتعلقة بمهنة الإدارة؛ ليتهيأ من خلالها لممارسة هذه المهنة والاستفادة منها كمصدر للدخل الذي يضمن له حياة هنيئة (القحطاني، ١٩٩٨م، ص ٤٩٩) ولسد حاجات المجتمع من التخصصات الإدارية كما ظهر من الأهداف التي تسعى لتحقيقها الكليات والمعاهد المختلفة. وقد جاء تعليم الإدارة من أجل تحقيق كثير من الأهداف، التي من أهمها تزويد الدارسين بالمهارات والخبرات التي تؤهلهم لأن يكونوا قادرين على أداء واجباتهم في المجالات الإدارية المختلفة سواء كانوا مديرين أو إداريين.

وحيث إن تعليم الإدارة قد فرض على نفسه في العصر الحاضر أن يكون غاية ووسيلة في نفس الوقت، فإن الحاجة أصبحت ماسة لإعادة النظر في إمكانية التحكم في درجة إقبال الطلاب على هذا التخصص، وخاصة في ظل بعض المؤشرات التي تدل على أن هناك إقبالا متزايد على هذا التعليم، حيث نجده يحتل المرتبة الرابعة بعد التعليم التربوي والديني والإنسانيات كما نلاحظ في الجدول (١١)، بينما تتقلص الفرص الوظيفية لهم في سوق العمل نظراً للسياسات الحكومية الهادفة إلى الحد من التوظيف الحكومي، وتشجيع القطاع الخاص على القيام بدوره التنموي، كما هي الحال في البلاد المتقدمة، وبالرغم من ذلك فإن القطاع الخاص يقف حائراً أمام إمكانية توظيف الشباب السعودي بتكلفة أعلى بينما يمكنه الاستعانة بالعاملين الأجانب وبتكلفة أقل.

الجدول رقم (١١). أعداد الطلاب المنتظمين في الجامعات السعودية في عام ١٤١٦هـ حسب تخصصاتهم*

التخصص	ذكور	إناث	إجمالي	٪
الطب	٢٥٠٤	٢١٦٦	٦٢١٨	٢,٧
تربية وتعليم	٦١٧٠٣	٣٠٥٧٠	٩٢٢٧٣	٤٠,٩
هندسة	٧٣٤	١٠٠٦٠	١٠٤٩٧	٤,٧
زراعة	٨٤٩	٢٠٧٢	٣٠٢٠	١,٣
علوم طبيعية	٦٧٩٦	٧٦٩٠	١٤٤٨٦	٦,٤
اقتصاد وإدارة	١٩٧٤	١٢٠٠٣	١٦٧٩٤	٧,٥
علوم اجتماعية	٢٠٩٣	١١٩٣	٣٢٨٦	١,٥
دراسات إسلامية	٦١٢٥	٢٨١٣٩	٣٣٣٥٥	١٤,٨
علوم إنسانية	٢٠٩٨٥	٢٤٤٣١	٤٥٤١٦	٢٠,٢
المجموع	١٠٥١٣٥	١٢٠٢١٠	٢٢٥٣٤٥	

* **المصدر**: قائمة وزارة التعليم العالي، إحصائيات التعليم العالي في المملكة العربية السعودية، العدد ١٩، ١٤١٧هـ.

وفي واقع الأمر فقد أصبح هناك نوع من الاكتفاء في التخصصات النظرية، ومنها تعليم الإدارة في الوقت الراهن، كما أن حاجة سوق العمل تبرز أكثر في التخصصات العلمية والتقنية. ولعل الأعداد المتخرجة حالياً من كليات الإدارة ومن المعاهد المختلفة تفي بالحاجة التي يتطلبها السوق ولفترة طويلة، بل نستطيع أن نجزم بأنه سيكون هناك فائض في أعداد المتخرجين إذا استمر النمو على نفس الوتيرة وفي ظل الظروف السائدة حالياً. ومما يزيد من صعوبة الأمر، أن خريجي التعليم النظري، ومنهم خريجو تعليم الإدارة، لا يتمتعون بالمهارات التي يتطلبها سوق العمل كما يتضح من كثير من الأبحاث التي ناقشت هذا الموضوع. كما أنه من الملاحظ أن مناهج الإدارة لا تتلاءم مع متطلبات سوق العمل حيث لا يوجد في تلك المناهج ما يساهم في تنمية قدرات الطالب على استخدام الحاسب الآلي، بالإضافة إلى أن مواد اللغة الإنجليزية غير كافية، حيث يستدعي الأمر إعادة النظر في تلك المناهج التي يدرسها طلاب الإدارة في مختلف الكليات والمعاهد حتى تتفق مع متطلبات سوق العمل، وكذلك ظهرت الحاجة إلى تطبيق التعليم التعاوني (القحطاني، ١٩٩٨، ص٥٢٤).

ومن مؤشرات الوضع الراهن التي تؤثر في واقع ومستقبل تعليم الإدارة أن سياسات الدولة تتجه نحو التقليص من توظيف الداخلين الجدد إلى سوق العمل في القطاع العام، إذ إن خطة التنمية السادسة تشير إلى أنه ليس لدى الدولة أي نية في استحداث وظائف حكومية جديدة خلال فترة الخطة بخلاف نحو (٩,٥٠٠) في حقلي التعليم والصحة (وزارة التخطيط، ١٤١٥هـ، ص١٨٠)، مما يعني أن الفرص الوظيفية في القطاع الحكومي لخريجي تعليم الإدارة محدودة، وبالتالي تبرز الحاجة إلى التروي في قبول الطلاب بأعداد كبيرة في هذه التخصصات.

ومما سيؤثر في واقع ومستقبل تعليم الإدارة أن الدولة في خططها الخمسية الحالية والقادمة تتجه نحو تفعيل دور القطاع الخاص وذلك من خلال سياسات متعددة، منها: التوجه نحو خصخصة كثير من مشاريع الدولة الناجحة، مما يعني إعطاء القطاع الخاص فرصة أكبر للنمو والمشاركة في تحقيق إسهام أكبر في الاقتصاد السعودي وزيادة إسهامه في الناتج المحلي أكثر مما هو عليه حالياً حيث بلغ في عام ١٩٩٦م نحو ٣٥٪ من إجمالي الناتج المحلى (مؤسسة النقد العربى السعودي، ١٤١٨هـ، ص ١٤٩).

لقد توسعت المملكة العربية السعودية في التعليم لتأهيل أعداد كثيرة من المواطنين بمهارات عالية ومتعددة في تخصصات كتعليم الإدارة وغيره، وكان من نتائج ذلك أن تبنت المملكة استراتيجية السعودة لإحلال القوى العاملة السعودية المؤهلة مكان القوى العاملة غير السعودية، مما أدى إلى توجه القطاعين الخاص والعام إلى البحث عن الكفاءات التي يمكن أن تستفيد منها بشكل أكبر لإحلالها مكان العمالة غير السعودية.
وقد ركزت سياسة الدولة على أن تكون الوظائف الإدارية من ضمن الوظائف التي يجب أن تحظى بأولوية في عملية الإحلال، وذلك انطلاقاً من حقيقة أنه يوجد من العمالة السعودية العدد الكافي لشغل تلك الوظائف، بالإضافة إلى أنها قد لا تتطلب خبرة كبيرة، وأن السعوديين يميلون إلى تفضيل هذه الأعمال. ومن المؤكد أن قدرة القطاع الأهلي على استيعاب العمالة السعودية تزداد كلما ارتفعت المؤهلات العلمية حيث إن الشهادات الجامعية تأتي في المرتبة الثانية بعد الدبلوم الفني والمهني حسب دراسة المشروع الوطني للتوظيف في القطاع الأهلي (دار الدراسات، ١٩١٨هـ، ص ٦).

كما توجهت المملكة العربية السعودية في خططها الخمسية نحو سياسة فتح المجال أمام القطاع الخاص لمزاولة كثير من المهام الاقتصادية في الدولة على أساس ألا تقوم الدولة بأي نشاط يؤدى بواسطة القطاع الخاص. وقد تمخض عن هذه السياسة توجه الدولة نحو الخصخصة والتخلي عن كثير من المشاريع المربحة لصالح القطاع الخاص(وزارة التخطيط، ١٤١٥هـ، ص١٧-١٩). وفي هذه السياسة دلائل كثيرة على أن القطاع الخاص سيصبح قوة اقتصادية تؤثر في التوظيف والقوى العاملة بشكل مباشر، حيث إن له خصائص تميزه عن القطاع العام وله متطلبات قد لا يجدها العاملون السعوديون من خريجي التخصصات الإدارية مناسبة لهم، وذلك مثل الدوام على فترتين والعمل أيام الخميس وعدم التمتع بكثير من الإجازات كالتي يحصل عليها موظفو القطاع العام.

التحديات المستقبلية التي تواجه تعليم الإدارة في المملكة

يواجه تعليم الإدارة وكذلك القوى العاملة السعودية من المؤهلين في المجالات الإدارية عددا من التحديات المستقبلية التي تتطلب الاستعداد لها والتخطيط لكيفية

التعامل معها. ومن أول تلك التحديات دخول العالم في منظومة النظام السياسي العالمي الجديد الذي يقوم على كثير من المبادئ الرأسمالية، مثل نظام السوق الحر ومبادئ الديموقراطية وسيادة القانون الدولي. هذا بالإضافة إلى ظهور التغييرات التكنولوجية المتعلقة بأنظمة الاتصالات والمعلومات مثل شبكة الإنترنت والألياف البصرية والأقمار الصناعية والنقل الفضائي والأطباق اللاقطة وغير ذلك.

ومن التحديات المستقبلية التي تواجه تعليم الإدارة والقوى العاملة السعودية ذات التخصصات الإدارية ما تتطلبه منظمة التجارة العالمية من بنود ذات صلة بالقوى العاملة وتنقلها بين الأقطار المختلفة في العالم والقوانين التي تحكم ذلك، خاصة أنه من المتوقع انضمام المملكة العربية السعودية إليها في وقت قريب. ولا بد أن للمعايير العالمية التي أصبحت تحكم منتجات العصر الحاضر وأداء العاملين فيه أثرا كبيرا على مستقبل العمالة السعودية ذات التعليم الإداري، فالمدير والموظف في أي منظمة أصبحا محكومين بمعايير الـ ISO التي أصبحت تتسابق للحصول عليها جميع المنظمات والشركات.

إن قضية التنمية واللحاق بالدول المتقدمة تشكل اهتماماً يحظى بالصدارة من اهتمامات الدول النامية كالمملكة العربية السعودية، ولذلك فإن الحاجة ستبقى قائمة إلى الكفاءات الإدارية المتميزة والقادرة على التخطيط والتنفيذ والمتابعة لجميع الأعمال في القطاعين العام والخاص، إلا أن الواقع يفرض أن تصبح المنافسة شديدة جداً على من يحظى بهذه المكانة من طلاب تعليم الإدارة حيث إن الوضع سيكون تنافسياً؛ لأن الحاجة محدودة والمتطلبات عالية جداً.

وبما أن القطاع الخاص قد أعطي دوراً أكبر في الاقتصاد، وسيعطى المزيد، فإن الحاجة إلى أنظمة وأساليب حديثة أفضل وأكثر تقدماً وربما أكثر تعقيداً ستكون أحد التحديات المستقبلية التي تواجه تعليم الإدارة نظاماً وطلاباً، خاصة أن المنافسة ليست محلية فقط وإنما ستصبح عالمية في وقت قريب، وأن الكفاءات الإدارية السعودية، وإن كانت متوافرة، إلا أنه سيظل ينقصها الخبرة والكفاءة في استخدام التقنيات والأساليب الحديثة التي تساعد على اتخاذ القرارات، مثل نظم المعلومات والحاسب الآلي.

ويمكن تلخيص التحديات المستقبلية التي زادت من أهمية تعليم الإدارة في المملكة العربية السعودية في الحاجة إلى زيادة القدرة على مواجهة ضغوط المنافسة العالمية، والتجاوب مع متطلبات الجودة والأيزو، والصراع على الموارد الاقتصادية المحدودة، وامتزاج الثقافات وتبادل المنافع، وتأثير الثورة العالمية في مجالات الاتصالات والمعلومات وتقنياتها، ودخول المملكة كعضو في منظمة التجارة العالمية ضمن اتفاقيات الجات، وضرورة التأهيل لمواجهة كافة تحديات العصر، واحتلال قضية التنمية واللحاق بالدول المتقدمة الصدارة في أولويات الدول النامية، والسعي لاكتساب المعرفة الإدارية عن كيفية الاستفادة من الأنظمة والأساليب الحديثة وكذلك استخدام التقنيات العصرية المتطورة.

استنتاجات وتوصيات

من دراسة الحاجة إلى تعليم لإدارة وزيادة درجة الاهتمام به وتطوره، ومعرفته معرفة واقعة في المراحل ما قبل الجامعة والمراحل الجامعية، وبعد التعرف على الوضع الراهن والتحديات المستقبلية يمكن أن نصل إلى بعض الاستنتاجات، والتي منها ما يلي:

١- لقد انتشر تعليم الإدارة على مختلف المستويات التعليمية نتيجة لتوسع الدولة في إنشاء مؤسسات تعليم الإدارة أو تقرير تدريس الإدارة في المستويات التعليمية المختلفة، وقد أدى ذلك إلى تخريج أعداد كبيرة من المتخصصين في هذا المجال من المستويات قبل الجامعية أو الجامعية.

٢- هناك إقبال شديد من الطلاب على تعلم الإدارة مما أدى إلى رفع نسبة طلاب هذا التخصص مقارنة بالتخصصات الأخرى، بالرغم من أن الفرص التوظيفية الحكومية تتقلص انطلاقاً من سياسة الدولة لتفعيل دور القطاع الخاص، وتوجهاتها نحو خصخصة المشاريع والمؤسسات الحكومية التي يمكن أن يؤديها القطاع الخاص.

٣- هناك دعم غير محدود من قبل الدولة لتوظيف خريجي تعليم الإدارة من خلال برامج وخطط السعودة التي تبنتها كاستراتيجية في خططها الخمسية، إلا أنه يجب أن لا يغيب عن أذهاننا الاستنتاج السابق بالإضافة إلى واقع مهارات خريجي

تعليم الإدارة وعدم مواءمتها لمتطلبات سوق العمل في القطاعات الخاصة.

٤- فرضت التوجهات المحلية والعالمية الجديدة ضرورة إعادة النظر في مناهج تعليم الإدارة والمهارات التي يكتسبها الطالب بالإضافة إلى أهمية الجودة في التعليم في ظل التحولات الاقتصادية وما يتبعها من تغيير في الاستراتيجيات أدت إلى ظهور أنظمة وأساليب وتقنيات حديثة.

٥- من الاستنتاجات التي تم التوصل إليها وجود حاجة ماسة إلى تغيير المناهج والطرق التعليمية في الإدارة؛ لتصبح أكثر استجابة لحاجة السوق وأكثر ملاءمة لمتطلبات تأهيل خريجي تعليم الإدارة التي تشترطها مؤسسات القطاع العام ومنشآت القطاع الخاص بناءً على الظروف التي يفرضها الوضع العالمي الجديد.

من خلال استعراض الدراسة لنمو وتطور تعليم الإدارة وتعرفها على الوضع الراهن له والتحديات المستقبلية التي تواجهه، فقد تم التوصل إلى التوصيات التالية لتحقيق مستقبل أفضل لهذا التعليم، وهذه التوصيات كما يلي:

١- حيث إن المملكة العربية السعودية قد وصلت إلى حد الاكتفاء، خاصة في القطاع العام، من المؤهلين إداريا، فإنه قد حان الوقت لإعادة النظر في استراتيجية تعليم الإدارة من خلال الدعوة إلى مؤتمر وطني يناقش فيه هذا التعليم في جميع مراحله وترسم من خلاله الاستراتيجيات وتوضع الخطط حتى يتم التغلب على العشوائية التي يتسم بها هذا النوع من التعليم بين المؤسسات التعليمية والتدريبية والتوظيفية على مختلف تخصصاتها وانتماءاتها.

٢- بما أنه قد مر زمن طويل على بداية تعليم الإدارة، وأنه قد أصبح هناك أعداد كبيرة من الخريجين، فإن الوقت قد حان للتوسع في الدراسات العليا في تعليم الإدارة خاصة أنه لا يوجد إلا خمسة برامج للماجستير في هذا التعليم، بالإضافة إلى ضرورة أن تقوم أي برامج جديدة على نوع من التخصص الدقيق حسب متطلبات الجهات التوظيفية، ولا تكون برامج عامة؛ لأن ذلك لا يساعد على الاستفادة من خريجي تلك البرامج.

٣- تحتاج مؤسسات تعليم الإدارة إلى أن تحسن من مستوى أعضاء هيئة التدريس فيها من خلال التركيز على توظيف السعوديين من المؤهلين أولاً، ثم توظيف الكفاءات التعليمية الدولية المتميزة وذوي الخبرة مما سيساعد على التبادل المعرفي والثقافي بين

أعضاء هيئة التدريس من السعوديين ومن غير السعوديين .

٤ - ضرورة إعادة النظر في مناهج تعليم الإدارة في الكليات والأقسام والمعاهد التي تدرس بها الإدارة ، وذلك لتكون مواكبة لمتطلبات سوق العمل ، ومتطلبات الوضع العالمي الجديد .

٥ - التركيز على التوعية الاجتماعية بأهمية هذا التعليم سواء أكان للمتخصصين فيه أو حتى لعامة المواطنين ، حيث إنه ما زال ينظر إليه على أنه مجرد وسيلة للحصول على الشهادة التي تؤهل الخريج للعمل في المؤسسات الحكومية أو الخاصة ، دون أن يكون ذلك وسيلة للتحصيل المعرفي والتنمية الفكرية . ولعل من سبل تحقيق ذلك تشجيع زيادة أوعية النشر من المجلات العلمية المتخصصة والمجلات الدورية الأسبوعية أو الشهرية التي تُعنى بالمجالات الإدارية .

٦ - تشجيع وتفعيل الجمعيات الإدارية المتخصصة ؛ لتقوم بدورها في تنمية الفكر والمعرفة الإدارية ونشر الوعي بأهمية تعليم الإدارة ، وإيجاد وسيلة للتبادل المعرفي في هذا الحقل الذي يشكل الأساس الذي تقوم عليه التنمية .

المراجـــــع

آل سعود ، منصور بن متعب . ما مدى إمكانية تطبيق الاحتراف في الإدارة العامة ، *مجلة الإدارة العامة* ، العدد ٧٩ ، معهد الإدارة العامة ، الرياض ١٩٩٤ ، ص ٢٣- ٤١ .

أبا الخيل ، محمد . آراء في حاضر الإدارة ومستقبلها في بلادنا ، *مجلة الإدارة العامة* ، السنة الأولى ، العدد الثاني ، معهد الإدارة ، الرياض ، ١٣٨٣هـ ، ص ٢٧-٤٠ .

البازعي ، حمد والتويجري ، محمد . دور *كليات العلوم الإدارية في إدارة التنمية وتحديات المستقبل* ، مؤتمر التوجهات الاستراتيجية الحديثة في تعليم الإدارة العربي ، القاهرة ٢٣-٢٦ نوفمبر ١٩٩٧ .

خطاب معهد الإدارة العامة، بتاريخ ٣/ ١٢/ ١٤١٩هـ، معهد الإدارة العامة، الرياض، ١٤١٩هـ.

دار الدراسات الاقتصادية. *المشروع الوطني للتوظيف بالقطاع الأهلي*، ١٤١٨هـ.

درويش، إبراهيم. *الإدارة العامة بين النظرية والممارسة*، الطبعة الرابعة، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م.

درويش، عبدالكريم. *الإدارة العامة نحو اتجاه مقارن*، الطبعة الثانية، مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧م.

السلطان، فهد بن صالح. *البيروقراطية وإدارة التنمية مع الإشارة إلى تجارب دول الخليج العربية*، الرياض، ١٩٩٠م.

سليمان، جعفر أبو بكر. مدى مواكبة مناهج الإدارة العامة بجامعتي الملك سعود والملك عبدالعزيز للاتجاهات الحديثة لتعليم الإدارة العامة في الولايات المتحدة، *مجلة الإدارة العامة*، العدد ٦٧، الرياض، ١٤١١هـ. ، ص ٧-٤١.

سليمان، جعفر أبوبكر. مدى توازن الجانب النظري والجانب العملي في مناهج تعليم الإدارة العامة بكلية العلوم الإدارية- جامعة الملك سعود، *مجلة جامعة الملك سعود*، مجلد ٤، العلوم الإدارية (٢)، ١٤١٢هـ.

صادق، محمد توفيق. التدريب والتنمية في المملكة العربية السعودية، *مجلة الإدارة العامة*، السنة الأولى، العدد ١، معهد الإدارة العامة، الرياض ١٣٨٣هـ، ص ٧-٢١.

الطامي، مبارك محمد. العوامل المؤثرة على التحاق الطلاب بالمعاهد الثانوية الفنية بالمملكة، *رسالة ماجستير*، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، ١٤١٩هـ.

عبدالرحمن، أسامة. دور *جامعات المملكة في التعليم والتدريب والبحث والاستشارات في حقل الإدارة العامة*، ندوة أهمية الإدارة للتنمية في المملكة العربية السعودية المنعقدة في الفترة (١٦-١٩ ربيع الثاني ١٣٩٨هـ)، ١٣٩٩هـ.

عبدالكريم، محمد. *الإدارة*، الدار الدولية للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٨٥م.

عساف، عبدالمعطي محمد. *إدارة التنمية : دراسة تحليلية مقارنة*، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، الكويت، ١٩٨٨.

العلي، محمد مهنا. *الإدارة ودورها في تحديد معالم المستقبل*، الطبعة الأولى، الدار السعودية للنشر والتوزيع، جدة ١٤٠٧هـ.

القحطاني، سالم بن سعيد. مدى ملاءمة مخرجات التعليم العالي لمتطلبات سوق العمل : دراسة استطلاعية على جامعة الملك سعود وقطاع الأعمال بمدينة الرياض، *مجلة الإدارة العامة*، مجلد ٣٨، عدد ٣، معهد الإدارة العامة، الرياض، أكتوبر ١٩٩٨م.

القحطاني، سالم سعيد والشمري، عبدالرحمن. *بعض الظواهر السلبية في الأجهزة الحكومية بالمملكة العربية السعودية : دراسة استطلاعية*، جامعة الملك سعود، كلية العلوم الإدارية، مركز الأبحاث١٩٩٩م.

المؤسسة العامة للتعليم الفني والتدريب المهني. *التقرير الإحصائي* لعام ١٣١٧هـ، ١٤١٧هـ.
مؤسسة النقد العربي السعودي، *التقرير السنوي الثالث والثلاثون*، ١٤١٨هـ.

موسى، صافي إمام. *تجربة المملكة العربية السعودية في الإصلاح الإداري وإعادة التنظيم*، دار العلوم للطباعة والنشر، الرياض، ١٩٨٥م.

نجم، أحمد حافظ. *مبادئ علم الإدارة العامة*، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م.

وزارة التخطيط، *الأهداف العامة والأسس الاستراتيجية لخطة التنمية السادسة*، ١٤١٥هـ.

وزارة التخطيط، *خطة التنمية السادسة*، ١٤١٥هـ.

وزارة التعليم العالي، *إحصائيات التعليم في المملكة العربية السعودية*، العدد ١٩، ١٤١٧هـ.

وزارة التعليم العالي، *دليل التعليم العالي في المملكة العربية السعودية*، ١٤١٦هـ.

وزارة المالية والاقتصاد الوطني، مصلحة الإحصاءات العامة، *التقرير الإحصائي السنوي*، ١٤١٥هـ.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ٣٥٧-٣٧٨ ، (١٤٢٠ هـ / ١٩٩٩م).

تغير خلفيات المتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين

أحمد بن عبد الله المغامس

الأستاذ المساعد بقسم المحاسبة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود

الرياض، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. يهدف هذا البحث إلى دراسة خلفيات المتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين وتغيرها على مدى خمس سنوات منذ عام ١٩٩٤م وحتى عام ١٩٩٨م. و قد اعتمدت الدراسة على المنهج المعياري للدراسات السابقة بهدف تحديد خلفيات المتقدمين المؤثرة في اجتياز اختبار الزمالة و المنهج العملي الذي اعتمد على دراسة مستوى التغير في خلفيات المتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين. وتمت دراسة تغير الخلفيات التالية منذ ١٩٩٤م وحتى عام ١٩٩٨م :

١ - العمر.
٢ - الخبرة.
٣- المؤهل العلمي.
٤ - عدد المحاولات.
٥ -التقدير في آخر شهادة علمية حصل عليها المتقدم.
٦ - الجنسية.
٧- الجهة التابع لها.
٨- المؤهل المهني.
٩- بلد الجامعة المُتخرج منها.
١٠- التخصص.

وخلصت الدراسة إلى النتائج التالية :

سجل للاختبار فعلاً ٥٥٦ ، وغاب عن حضور الاختبار ٦٨ فرداً ، واجتاز الاختبار فقط ٩١ فرداً ، وتناقصت أعمار المتقدمين لاختبار الزمالة من مستوى عمر ٣٦-٤٠ سنة إلى مستوى عمر ٢٥-٣٠ سنة ، ورافق ذلك أيضاً تناقص في سنوات الخبرة للمتقدمين لاختبار الزمالة ، وأن معظم المتقدمين يشتغلون إما في مكاتب محاسبة وإما في شركات مساهمة ، وفي السنتين الأخيرتين زاد عدد المتقدمين ممن يعملون في الجهات الحكومية. ويشكل الحاصلون على بكالوريوس المحاسبة النسبة الكبيرة من المتقدمين بمعدل عام جيد ، ومتخرجين من جامعات سعودية.

ولوحظ أن هناك زيادة طفيفة في السنوات الأخيرة ؛ خاصة في أعداد المتقدمين ممن حصلوا على مؤهل الدبلوم أو الماجستير. وتقدم فقط اثنان ممن يحملون شهادة الدكتوراه خلال السنوات الخمس محل

الدراسة. كما بلغت نسبة من جلس للاختبار في مادة واحدة نحو ٣٩٪ من عدد الحاضرين. و أخيراً تبين من الدراسة أن معظم الذين تقدموا للاختبار لا يحملون أي مؤهلات مهنية.

المقدمة

شهدت مهنة المحاسبة والمراجعة في المملكة العربية السعودية خلال عقدين من الزمن تغيرات سريعة، كان الهدف منها الارتقاء بمستوى المهنة ، ففي عام ١٤٠٦هـ أصدرت وزارة التجارة معيار العرض والإفصاح العام، ومعايير المراجعة بشكل استرشادي، وأن تصبح إلزامية بتاريخ ١٤١٠هـ.

ويعد دراسة مستفيضة بغرض تطوير مهنة المحاسبة والمراجعة والرفع من مستواها من قبل وزارة التجارة، توج المرسوم الملكي الكريم رقم م/١٢ وتاريخ ١٤١٢/٥/١٣هـ المهنة بالموافقة على نظام المحاسبين القانونيين، والذي نص في مادته التاسعة عشرة على إنشاء الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين كهيئة مستقلة تعمل تحت إشراف وزارة التجارة، وتهدف إلى النهوض بمهنة المحاسبة والمراجعة وكل ما من شأنه تطوير المهنة و الارتقاء بمستواها. وحيث إن التأهيل المهني يرفع من مستوى المهنة، أناط نظام المحاسبين القانونيين بالهيئة وضع القواعد اللازمة لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين ، واشترط النظام لمن يقيد في سجل المحاسبين القانونيين أن يكون عضواً أساسياً بالهيئة (المادة الثانية، الفقرة السادسة). ولا تتحقق العضوية الأساسية إلا باجتياز اختبار زمالة الهيئة. ويهدف اختبار الزمالة كما ورد في القواعد العامة لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين «إلى قياس كفاءة الأفراد الذين يرغبون في الحصول على زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين؛ من حيث المعرفة النظرية، والقدرة على تطبيقها بمهارة، ومدى إدراك المسؤولية المهنية والصفات السلوكية التي يتعين على المحاسب القانوني التحلي بها». و حيث إن إيجاد محاسبين مؤهلين مهنياً يحقق أحد أهداف المملكة العربية السعودية الأساسية، ألا وهو التنمية الاقتصادية المبنية على التوزيع الأمثل لرأس المال على المشاريع الاقتصادية المتاحة، وذلك لما للمحاسبين القانونيين من دور في إضفاء الثقة على القوائم المالية، مما يساعد مستخدميها على اتخاذ القرارات السليمة و الخاصة بالاستثمار أو الإقراض. فقد روعي في الاختبار أن يكون ملائماً

البيئة المحلية.

وقد تقدم فعلاً لاختبار زمالة الهيئة حتى عام ١٩٩٨م ممن تنطبق عليهم شروط الجلوس للاختبار (٤٨٨) متقدماً، اجتاز فقط ٩١ متقدماً جميع مواد الاختبار، أي بنسبة ١٨٪ تقريباً.

وترجع أهمية التأهيل المهني إلى أن مستقبل مهنة المحاسبة والمراجعة كما يراه (Carey, 1965) لا يعتمد فقط على الفرص الاقتصادية، وإنما على القدرة الذهنية والمعرفية والمهارية لمن يعملون بمهنة المحاسبة والمراجعة. وترجع أهمية الدراسة إلى أنه من المهم جداً لمهنة المحاسبة والمراجعة ومن يرتبط بها من مهنيين وأكاديميين ومشرفين أن يقيموا دورياً الخلفيات الخاصة بالراغبين في الانضمام لمهنة المحاسبة والمراجعة، وذلك لمعرفة مدى ما يتوافر لهم من خصائص تجعلهم قادرين على التعامل بفاعلية مع المستجدات في عالم المهنة الناشئ بسبب التغيرات الاقتصادية المختلفة. فستستفيد الجهات الموظفة لهؤلاء المتقدمين عند اختيار من ترشحه من موظفين للتقدم للاختبار، و تستفيد الجهة المشرفة على الاختبار في تحديد الخصائص المطلوب توافرها في المتقدمين، وذلك حفاظاً على الوقت والتكلفة، وذلك عن طريق ربط تلك الخلفيات بالخلفيات التي أثبتت في دراسات سابقة تأثيرها في فرصة اجتياز اختبار الزمالة.

كما أن الجهات التعليمية قد تستفيد من هذه الدراسة في نصح وتوجيه الطلبة، الذين تتوافر فيهم خلفيات المجتازين للاختبار، إلى التقدم للاختبار واجتيازه في أسرع وقت.

هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى دراسة خلفيات المتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين وتغيرها على مدى خمس سنوات منذ عام ١٩٩٤م وحتى عام ١٩٩٨م. و سوف تعتمد الدراسة على المنهج المعياري للدراسات السابقة ؛ بهدف تحديد خلفيات المتقدمين المؤثرة في اجتياز اختبار الزمالة و المنهج العملي الذي يعتمد على دراسة مستوى التغير في خلفيات المتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين،

وللوصول إلى تحقيق هدف الدراسة فإنه تم تقسيم الدراسة إلى ستة أقسام ؛ خصص القسم الأول للمقدمة ، والقسم الثاني لنبذة عن الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين ، والثالث لنبذة عن اختبار الزمالة ، والرابع لأدبيات الدراسة ، والخامس للدراسة الميدانية ، تتبعها نتائج الدراسة في السادس ، و أخيراً ملخص الدراسة في السابع.

نبذة عن تغير مهنة المحاسبة والمراجعة

بدأ الاهتمام بالمهنة منذ تاريخ ١٣٥١/١/١٥ عندما صدر المرسوم الملكي رقم (٣٢) والخاص بالنظام التجاري ، حيث تعرض النظام لبعض الأحكام التي تنظم مسك الدفاتر التجارية وإثبات العمليات المالية ، وفي عام ١٣٨٥هـ صدر المرسوم الملكي رقم (م/٦) والخاص بنظام الشركات الذي نص في إحدى مواده على قواعد تنظم تعيين المحاسب القانوني وتحديد مسؤولياته. وفي عام ١٣٨٨هـ صدر قرار معالي وزير التجارة رقم ٤٢٢ بتحديد بعض الشروط الواجب توافرها لمن يرخص له بمراجعة الحسابات ، وفي عام ١٣٩٤هـ صدر نظام المحاسبين القانونيين الأول الذي وضع حجر الأساس لتنظيم المهنة في المملكة. وفي عام ١٤٠٠هـ بدأت الدراسة المستفيضة بغرض تطوير مهنة المحاسبة والمراجعة والتي انتهت بوضع الإطار العام لإعداد المعايير ، ومن ضمن ذلك تحديد لأهداف المحاسبة المالية ومفاهيمها. كما شارك التعليم في تطوير مهنة المحاسبة والمراجعة ممثلاً بجامعة الملك سعود عن طريق عقد ندوات سميت ندوات سبل تطوير المحاسبة في المملكة العربية السعودية منذ عام ١٤٠١هـ ، ولا زالت حتى تاريخه ، حيث كان الهدف من تلك الندوات بحث وضع المهنة ، والتعرف على الأسباب التي تحد من نموها. كما أنه في نفس العام ١٤٠١هـ تم إنشاء جمعية المحاسبة السعودية بغرض تنمية الفكر المحاسبي ، وتيسير تبادل الإنتاج العلمي ، والإسهام في حركة التقدم العلمي للمهنة. وفي عام ١٤٠٦هـ صدر قرار وزارة التجارة رقم ٦٩٢ الذي قضى باعتبار أهداف المحاسبة المالية ومفاهيمها ، ومعيار العرض والإفصاح العام ، ومعايير المراجعة مرجعاً يسترشد به عند إعداد مراجعة القوائم المالية للمنشآت التجارية. وفي عام ١٤١٠هـ صدر قرار وزير التجارة رقم ٨٥٢ والذي قضى بأن تلتزم المنشآت التجارية على

اختلاف أشكالها النظامية، أو النشاط الذي تباشره بمعيار العرض والإفصاح العام عند إعداد القوائم المالية، وأن تلتزم مكاتب المحاسبة بمعايير المراجعة عند القيام بمراجعة تلك القوائم.

وفي عام ١٤١٢هـ صدر المرسوم الملكي رقم (م/١٢) وتاريخ ١٤١٢/٥/١٣هـ والذي تم بموجبه إلغاء نظام المحاسبين القانونيين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٣ وتاريخ ١٣٩٤/٧/١٣هـ وإصدار نظام جديد للمحاسبين القانونيين، والذي جاء في مادته التاسعة عشرة إنشاء الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، وأناط بها مهمة تطوير مهنة المحاسبة والمراجعة. ومنذ ذلك الوقت والهيئة تعمل على تطوير مهنة المحاسبة والمراجعة.

ومن المهمات التي أوكل إلى الهيئة القيام بها:

١- مراجعة وتطوير واعتماد معايير المحاسبة والمراجعة.

٢- وضع القواعد اللازمة لاختبار زمالة الهيئة.

٣- تنظيم دورات التعليم المستمر ودورات الإعداد لاختبار الزمالة.

٤- إعداد البحوث والدراسات الخاصة بالمحاسبة والمراجعة وما يتصل بهما.

٥- إصدار الدوريات والكتب والنشرات في مواضيع المحاسبة والمراجعة.

٦- وضع التنظيم المناسب للرقابة الميدانية للتأكد من قيام المحاسب القانوني بتطبيق معايير المحاسبة والمراجعة، والتقيد بأحكام هذا النظام والأنظمة ذات العلاقة.

٧- المشاركة في الندوات واللجان المحلية والدولية المتعلقة بمهنة المحاسبة والمراجعة.

تدار الهيئة من قبل مجلس إدارة مكون من ثلاثة عشر عضوا من مختلف القطاعات الحكومية والتعليمية والمهنية والتجارية، وتقوم الأمانة العامة للهيئة بتنفيذ قرارات مجلس الإدارة ومتابعتها وممارسة صلاحيات الإدارة التنفيذية. وللقيام بمهمات الهيئة شكلت ٦ لجان فنية، كل منها مختص بمهمة من مهمات الهيئة من إعداد للمعايير والقواعد العامة التي تنظم المهنة، مثل معايير المحاسبة والمراجعة وقواعد سلوك وآداب المهنة، وتنظيم برنامج الزمالة، ومراقبة الأداء والتدريب والتعليم المستمر. وتضم هذه اللجان عددا من ذوى الاختصاص والاهتمام من منسوبي الجامعات والمكاتب المهنية والشركات والإدارات الحكومية ذات الصلة بمهنة المحاسبة والمراجعة.

نبذة عن اختبار زمالة الهيئة

من أول مهمات الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين لموضوع اختبار الزمالة: وضع القواعد العامة للاختبار، والتي احتوت على ١٧ قاعدة كما يلي:

١- الهدف من الاختبار.	٢- مواد الاختبار.	٣- تاريخ عقد الاختبار.
٤- مدة الاختبار.	٥- درجات الاختبار.	٦- إعادة الاختبار.
٧- مراجع ومواضيع الاختبار.	٨- الإعداد للاختبار.	٩- إعداد الأسئلة والإجابات النموذجية.
١٠- اختيار الأسئلة والإجابات النموذجية.	١١- اعتماد نماذج الأسئلة والإجابات النموذجية.	١٢- إعداد نماذج الأسئلة والإجابات النموذجية.
١٣- الإشراف على الاختبار.	١٤- تصحيح الاختبار.	١٥- اعتماد نتيجة الاختبار.
١٦- مكان الاختبار.	١٧- التأهيل العلمي للمتقدم للاختبار.	

ومن ثم شرعت في بناء قاعدة معلومات موسعة لأسئلة الاختبار وإجاباتها النموذجية، وبدئ بعقد أول اختبار في شهر ٩ من عام ١٩٩٤م، وحسب القواعد العامة لاختبار الزمالة يتم عقد الاختبار مرتين في السنة باستثناء عام ١٩٩٤ حيث تم عقد اختبار واحد، ولا زال الاختبار يعقد حتى تاريخه. تتكون مواد الاختبار من خمس مواد: المحاسبة، والمراجعة، والزكاة والضريبة، وفقه المعاملات، والأنظمة التجارية. تكون مدة الاختبار لجميع المواد عشرين ساعة، ويحتاج المتقدم لدرجة ٦٠من ١٠٠ لاجتياز مادة الاختبار، ويجوز إعادة اختبار أي مادة إذا لم يحصل المتقدم على درجة النجاح المطلوبة.

يتكون الاختبار لكل مادة من شقين من الأسئلة:

١ - أسئلة ذات اختيار متعدد.

٢- أسئلة مقالية.

وفي سبيل تسهيل ومساعدة المتقدمين لاختبار الزمالة تقوم الهيئة بتنظيم دورات متخصصة لإعداد اختبار الزمالة.

ويشرف على سير الاختبار ثلاثة أشخاص، ويتولى أحد أعضاء اللجنة (لجنة الاختبارات) الإشراف على عمل هذا الفريق. ويعقد الاختبار في مدينة الرياض، ويجوز عقده خارجها إذا توافر عدد لا يقل عن عشرة من المقبولين للاختبار، ويجوز لغير خريجي أقسام المحاسبة في الجامعات الوفاء ببعض المتطلبات الخاصة التي تحددها لجنة الاختبارات حتى يمكنهم من الجلوس لاختبار الزمالة.

أدبيات الدراسة

تعد الدراسة التي قام بها (Williams، ١٩٦٩) من أوّل الدراسات المعروفة لدراسة خلفيات المتقدمين لاختبار الزمالة، حيث اهتم بدراسة خلفيات المتقدمين لامتحان الزمالة الأمريكية بناءً على المعلومات المتوافرة من الاستبيانات التي ملأها المتقدمون لاختبار الزمالة من تاريخ نوفمبر ١٩٦٤ وحتى نوفمبر ١٩٦٩، وذلك لمعرفة التغير في خلفيات المتقدمين خلال تلك الفترة؛ حيث درس الخلفيات التالية: الجنس، والعمر، وعدد الجلوس لاختبار الزمالة، والشهادة العلمية، والحالة الحالية (طالب أو متخرج)، وعدد الوحدات المحاسبية التي درست، وعدد الوحدات المحاسبية التي نجح فيها، وعدد وحدات القانون التجاري التي درست، وعدد الوحدات الرياضية والإحصائية التي درست، وحضور الدورات التدريبية الخاصة باختبار الزمالة، والخبرة العملية، واختبار SAT والخاص بقياس قدرات الطالب التعليمية قبل دخول الكلية، واختبار AICPA Level II Achievement والخاص بقياس قدرات المتقدم لاختبار الزمالة في مواضيع محددة من المحاسبة.

واعتمد الباحث على مقارنة المعلومات المتوافرة للعناصر الآنفة لمجتمع البحث ككل مع المجموعة التي جلست لاختبار الزمالة لأول مرة لأحدث عام وهو عام ١٩٦٩م، كما تمت مقارنة مجتمع البحث مع من اجتاز الاختبار في أول محاولة لأحدث عام وهو عام ١٩٦٩ ،

وقد لخص نتائج بحثه في الآتي: إن نحو ٩٦٪ من المتقدمين لاختبار الزمالة ذكور، و٩٥٪ من المتقدمين إما أنهم تخرجوا من الجامعة أو لا زالوا على مقاعد الدراسة، أو أدوا بعض الدراسات الجامعية. و٨٠٪ من المتقدمين لديهم شهادات عليا، وأن واحداً من ثلاثة متقدمين يجلسون لأداء الاختبار لأول مرة. كما أن ٥٠٪ من المتقدمين لاختبارات الزمالة لأول مرة هم تحت سن ٢٥ ولازالوا أو تخرجوا من الجامعة من نحو أقل من سنة، منهم من يعمل في مكاتب محاسبة. المتقدم العادي لاختبار الزمالة درس ٢٧ وحدة دراسية جامعية في تخصص المحاسبة وست وحدات قانون تجاري ودرس مادة الجبر في الجامعة. وأن أقل من ٥٠٪ بقليل قد حضر الدورات التدريبية للاستعداد لاختبار الزمالة، وأن من اجتاز جميع مواد الاختبار في محاولة واحدة حصلوا على ٧٥٪ أو أكثر من اختبار SAT واختبار AICPA level II Achievement test ، كما أن الخبرة لم يعد لها تأثير في اجتياز الاختبار. كما قام كل من (Trump & Sweeney ١٩٧٢) بدراسة العوامل المؤثرة في اجتياز اختبار الزمالة الأمريكي، وقاموا بدراسة العوامل التعليمية والعوامل المتعلقة بالخبرات، مثل المواد التي درسها المتقدم، والدورات التدريبية التي حضرها المتقدم لاختبار الزمالة، وانتهوا إلى أنه كلما كانت كمية التعليم من المواد المحاسبية والرياضة أكبر كلما كانت فرص اجتياز الاختبار أكبر. إن نسبة الاجتياز لمن حضر الدورات التدريبية أكبر من غيرهم، أما بالنسبة للخبرات العملية فإن الدراسة لم تصل إلى أن تأثير عامل الخبرة العملية مهم في اجتياز اختبار الزمالة.

وفي دراسة أخرى قام بها كل من (Reilly & Stettler ١٩٧٢) لمعرفة العوامل المؤثرة في النجاح في اختبار الزمالة، قاما بدراسة تأثير كل من العوامل التعليمية، ومعدل التخرج والتدريب المحاسبي، وبعض العوامل غير الكمية مثل سنوات الخبرة، والعمر، وعدد السنوات التي قضاها بعد التخرج من الجامعة ونوعية الدراسة جامعية أو عليا، واستخدام الانحدار المتعدد لدراسة تأثير تلك العوامل في النجاح في اختبار الزمالة، وانتهيا إلى أن المؤهل الجامعي و SAT والدورات التدريبية أثرت في النجاح في الاختبار، وبينت الدراسة أن هناك تأثيراً ضعيفاً لكل من عدد الساعات المحاسبية المدروسة، والدراسات العليا في النجاح في الاختبار. ولم يعط كل من عامل الفترة التي قضيت بعد التخرج من الجامعة ، والعمر

والخبرة أي تأثير في النجاح في اختبار الزمالة.

وفي دراسة قام بها كل من (Dunn & Hall ١٩٨٤) لدراسة العلاقة ما بين خصائص المتقدمين لاختبار الزمالة وأدائهم فيه، قام الباحثان بدراسة خصائص ٢٨٠ متقدما للزمالة أول مرة في نوفمبر ١٩٩٧ ومايو ١٩٧٨ ، وقسموا إلى الخصائص الآتية:

١ - خصائص خاصة بقياس العوامل التعليمية مثل الرياضيات والتحليل الكمي.

٢- خصائص خاصة بقياس مستوى العلم المرتبط بالاختبار نفسه مثل المحاسبة والقانون.

٣- خصائص مرتبطة بالعوامل التحضيرية المتعلقة بالاستعداد للاختبار. واستخدام تحليل الانحدار في دراسة تأثير تلك العوامل في اختبار الزمالة.

وكانت نتيجة الدراسة أن العوامل الآتية درجة SAT ، والمعدل الجامعي الخاص بالمواد المحاسبية، والتدريب لها تأثير موجب في اجتياز اختبار الزمالة. وأن هناك علاقة سلبية ما بين اجتياز الاختبار وعدد السنوات التي قضاها المتقدم بعد الجامعة، ولم توجب علاقة ما بين العمر والخبرة إلا لاجتياز اختبار مادة المحاسبة والمراجعة.

وأخيرا قام كل من (Titard & Russell ١٩٨٩) بدراسة العوامل المؤثرة في النجاح في اختبار الزمالة، وقاموا بدراسة العوامل التالية: نوع الشهادة (جامعية أو عليا)، ومعدل الشهادة، والخبرة العلمية العامة، والدورات والدراسات التدريبية الإضافية، ووجدوا أن لكل من نوعية الشهادة، ومعدل الشهادة، والدورات والدراسات التدريبية الإضافية تأثيرا إيجابيا في النجاح في اختبار الزمالة، أما الخبرات العلمية فلها تأثير إيجابي في النجاح فقط لمادتي المحاسبة والمراجعة.

من الدراسات السابقة يمكن أن نحدد الخلفيات الممكن دراسة تغيرها للمتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين حسب توافر المعلومات، وهي تنحصر في الآتي:

١ - العمر، ٢- المؤهل العلمي، ٣- الخبرة، ٤- عدد المحاولات، ٥- التقدير في آخر شهادة علمية حصل عليها المتقدم.

وتضيف هذه الدراسة العوامل التالية حيث إنها لم تدرس من قبل :

١- الجنسية ، ٢- الجهة التابع لها ، ٣- المؤهل المهني ، ٤- بلد الجامعة المتخرج منها ، ٥- التخصص.

الدراسة الميدانية

من استعراض الدراسات السابقة نجد أن هذه الدراسات ما عدا الأولى اشتركت جميعها في دراسة تأثير بعض العوامل في النجاح في اختبار الزمالة ، وأن كل الدراسات تمت على المتقدمين لاختبارات الزمالة في الولايات المتحدة الأمريكية ، أما هذه الدراسة فهي تدرس تغير خلفيات المتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين منذ بدأ تقديمه في نوفمبر ١٩٩٤ وحتى اختبار ديسمبر ١٩٩٨ ، أي لفترة خمس سنوات ، ومنهج الدراسة وصفي يعتمد على مقارنة الخلفيات للمتقدمين لاختبار الزمالة.

أسلوب جمع المعلومات

يتكون مجتمع الدراسة من المتقدمين الذين انطبقت عليهم شروط الجلوس للاختبار وعددهم ٥٥٦ متقدماً ، وتم استخدام البيانات الأولية للمتقدمين المدخلة في الحاسب الآلي للهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين ، حيث إن كل متقدم يطلب منه تعبئة استمارة التقدم موضحاً فيها الخلفيات الخاصة بالمتقدمين ، بالإضافة إلى مستندات خاصة مثل صور من شهادة الجامعة ، والبطاقة الشخصية ، مع ملاحظة أن كل متقدم يعطى رقماً تسلسلياً سواء تم قبوله أو لم يتم ، ووصل العدد إلى ٦١١ ، وبالنظر إلى الجدول رقم (١) نلاحظ أن مجموع المتقدمين المقبولين الجدد للاختبار لم يزد على عدد ٥٥٦ فرداً موزعين على سنوات الدراسة الخمس ، حيث زاد عدد المقبولين سنوياً ، كما قابله في نفس الوقت زيادة في عدد الغياب ؛ حيث إن مجموع من غاب عن الاختبار في جميع مواده ٥٨ فرداً ، حضر الاختبار خلال السنوات الخمس ٤٨٨ فرداً ، واجتاز الاختبار ٩١ فرداً ، أي بنسبة ١٨٪ تقريباً. و المعلومات المتوافرة للدراسة هي فقط لـ٥٤٢ فرداً.

الجدول رقم (١).

المقدمون لأول مرة في كل عام	عام١٩٩٤	عام١٩٩٥	عام١٩٩٦	عام١٩٩٧	عام١٩٩٨	المجموع
عدد المتقدمين	٦٩	١١٩	١٣٢	١٤٣	١٤٨	٦١١
عدد غير المقبولين	٦	٨	١٢	١٢	٢٨	٥٥
عدد المقبولين	٦٣	١١١	١٢٠	١٣١	١٢٠	٥٥٦
عدد الغياب	٧	٧	٦	١٦	٢١	٥٨
عدد من حضر الاختبار	٥٦	١٠٤	١١٤	١١٥	٩٩	٤٨٨
معلومات المقبولين المتوافرة للدراسة	٦٣	١١١	١٢٠	١٣٠	١١٨	٥٤٢

وحيث إن منهج الدراسة العملي يعتمد على استخدام أسلوب التحليل الرأسي لكل سنة مع مقارنة نتائج كل سنة أفقياً لكل السنوات محل الدراسة لكل خلفية درست؛ لمعرفة مدى التغير في تلك الخلفيات، فقد تم حصر المعلومات التالية التي يمكن استخدامها في الدراسة:

١- العمر، ٢- المؤهل العلمي، ٣- الخبرة، ٤- عدد المحاولات، ٥- التقدير، ٦- الجنسية، ٧- الجهة التابع لها، ٨- المؤهل المهني، ٩- الجامعة المتخرج منها، ١٠- التخصص.

وللوصول إلى هدف الدراسة سوف تتم مقارنة كل تلك الخلفيات العشر، ومعرفة تغيرها منذ عام ١٩٩٤ وحتى عام ١٩٩٨.

نتائج الدراسة

١- خلفية العمر والخبرة

في خلفية العمر يحاول البحث معرفة تغير عمر المتقدمين منذ عام ١٩٩٤ وحتى عام ١٩٩٨، حيث إن تغير عمر المتقدمين من أعمار كبيرة إلى أعمار صغيرة يعطي معلومة أن

المهنة سوف تكون مدارة في المستقبل بفئات من الشباب القادرين على مواكبة التغيرات المتسارعة في المهنة، كما يمكن ربط سنوات الخبرة بالعمر؛ فكلما كان العمر صغيراً كلما كانت الخبرة صغيرة على افتراض أن المتقدمين للاختبار حصلوا على الخبرة بعد شهادة الجامعة، وأهمية هذه الخلفية أثبتت بدراسة (Williams ١٩٦٩) حيث أوضح أن للمتقدمين لاختبار الزمالة بعد إنهائهم الدراسة الجامعية فرصة أكبر لاجتياز مواد القانون التجاري والنظرية المحاسبية، وفرصة أقل لاجتياز مواد المحاسبة العملية والمراجعة، والعكس صحيح لمن فضل عدم التقدم لاختبار الزمالة إلا بعد عدد من سنوات الخبرة.

وتنقسم خلفية العمر إلى سبع فئات حسب ما هو موضح بالجدول رقم (٢).

بالنظر إلى الجدول رقم (٢) فإننا نلاحظ أن هناك تغيرا في سنوات عمر المتقدمين للاختبار، فحيث إن أعمار معظم المتقدمين في عام ١٩٩٤ تقع بين عمر ٣٦-٤٠ سنة فان أعمار المتقدمين لعامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨ تقع ما بين ٢٥-٣٠ سنة. والسبب في ذلك التغير هو أن من تقدموا للاختبار في أول أعوامهم كانوا ممن يعملون في مكاتب المحاسبة، بعكس عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨ حيث أصبح المتخرجون حديثا من الجامعة النسبة العظمى من المتقدمين. ويمكن أن نستنتج أن خبرة المتقدمين لكل من عامي ١٩٩٧ و ١٩٩٨ تناقصت بسبب صغر العمر.

الجدول رقم (٢).

مستوى العمر	الفئة	عام١٩٩٤	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٧	عام١٩٩٨
		٪	٪	٪	٪	٪
١٩-٢٤	الأولى	٪٣,٢	٪٢,٧	٪١,٦	٪٤,٦	٪١١,١
٢٥-٣٠	الثانية	٪١٢,٧	٪٢١,٦	٪٤٠,٩	٪٣٨,٤	٪٤٣,٢
٣١-٣٥	الثالثة	٪١٩,١	٪٣٣,٣	٪٣٤,٢	٪٣٠	٪٢١,١
٣٦-٤٠	الرابعة	٪٣٦,٥	٪٢١,٦	٪١٠	٪١٢,٣	٪١١,٨
٤١-٤٥	الخامسة	٪١٩,١	٪١٠,٩	٪٩,٢	٪٩,٢	٪٧,٥

تابع الجدول رقم (٢).

عام١٩٩٨	عام١٩٩٧	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٥	عام١٩٩٤	الفئة	مستوى العمر
٪	٪	٪	٪	٪		
٪٢	٪٤.٦	٪١.٦	٪٤.٥	٪٤.٧	السادسة	٤٦-٥٠
٪٣.٣	٪٠.٩	٪٢.٥	٪٥.٤	٪٤.٧	السابعة	أكثر من ٥٠
٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	مجموع النسبة	
١١٨ متقدماً	١٣٠متقدماً	١٢٠متقدماً	١١١متقدماً	٦٣ متقدماً	معلومات المقبولين المتوافرة	

٢- المؤهل العلمي والتخصص

حيث أوجدت الدراسات السابقة علاقة إيجابية بين كل من التخصص والمؤهل التعليمي و اجتياز الاختبار ، فإن معرفة مدى تغير المؤهلات التعليمية للمتقدمين يعطي إشارة إلى مدى إمكانية المتقدمين لاجتياز الاختبار ، ويشترط لمن أراد أن يتقدم لاختبار الزمالة أن يكون حاصلاً على بكالوريوس محاسبة ، أو على الأقل أتم بنجاح ٣٠ ساعة محاسبة بعد شهادة البكالوريوس إن كان التخصص فيها ليس بمحاسبة. وتنقسم المؤهلات العلمية إلى أربع فئات كما في الجدول رقم (٣). من الجدول نفسه يتبين أن معظم من تقدم للامتحان ممن يحملون شهادة البكالوريوس في المحاسبة لديهم مؤهل الدبلوم في الرقابة المالية فيأتون في المرتبة الثانية ، أو معظمهم ممن يحمل شهادة البكالوريوس في تخصص غير المحاسبة.

أما عن حملة الدكتوراه فتقدم منهم فقط اثنان خلال الفترة محل الدراسة ، وكان تخصصهم في البكالوريوس محاسبة.

الجدول رقم (٣).

عام١٩٩٨	عام١٩٩٧	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٤	الفئة	المؤهل
%	%	%	%	%		
٪٧٨.٨	٪٨٣.١	٪٧٩.٢	٪٨٩.٢	٪٨٤.٤	الأولى	بكالوريوس
٪٩.٣	٪١١.٥	٪١٢.٥	٪٦.٣	٪٩.٤	الثانية	دبلوم

تابع الجدول رقم (٣).

المؤهل	الفئة	عام ١٩٩٤	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٧	عام١٩٩٨
		%	%	%	%	%
ماجستير	الثالثة	٪ ٤.٧	٪٤.٥	٪٨.٣	٪٥.٤	٪١١.١
دكتوراه	الرابعة	٪١.٥	•	•	•	٪٠.٨
مجموع النسبة		٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠
معلومات المقبولين المتوافرة للدراسة		٦٣ متقدماً	١١١متقدماً	١٢٠متقدماً	١٣٠متقدماً	١١٨متقدماً

٣- التقديـــــر

يقاس التقدير في هذه الدراسة بالمعدل العام في شهادة البكالوريوس التي حصل عليها المتقدم ؛ حيث أثبتت دراسة كل من (Titard & Russell ١٩٨٩) أن معدل الشهادة له تأثير إيجابي في اجتياز الاختبار، مما يعطي معلومة للأكاديميين بالتأكيد على الطلبة ذوي المعدلات العالية بالإسراع بالتقدم لاختبار الزمالة، ويعطي أرباب العمل والمشرفين على الاختبار التنبؤ المسبق بمن يمكن له أن يعطى الفرصة للتقدم لاختبار الزمالة، وله خمس فئات كما هو موضح في الجدول رقم (٤).

يلاحظ من الجدول رقم (٤) أن معظم من تقدم للاختبار خلال السنوات الخمس هم من الحاصلين على تقدير جيد في شهادة البكالوريوس، وجاء تقدير جيد جداً في المرتبة الثانية لعامي ١٩٩٤ و١٩٩٥، و لكن جاء تقدير مقبول في المرتبة الثانية لكل من الأعوام ١٩٩٦ و١٩٩٧ و١٩٩٨. ويلاحظ أن عدد المتقدمين للاختبار الحاصلين على معدل ممتاز لا زال ضعيفاً، وقد يرجع ذلك إلى أن عدد المتخرجين من الجامعة بهذا المعدل يجدون فرصاً أكبر للعمل في جهات لا تتطلب اجتياز اختبار الزمالة. ولم يحدد نحو ١٤٪ من المتقدمين معدل الشهادة.

الجدول رقم (٤).

عام١٩٩٨	عام١٩٩٧	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٤	الفئة	المعدل
%	%	%	%	%		
٪٢,٥	٪٣,١	٪٥	٪٣,٦	٪١,٥	الأولى	ممتاز
٪١٧	٪١١,٥	٪١٥	٪٢٠,٧	٪٢٥,٣	الثانية	جيد جدا
٪٤٦,٦	٪٥٢,٢	٪٥٠	٪٥٢,٢	٪٤٩,٣	الثالثة	جيد
٪١٦,٢	٪١٦,١	٪٢١,٦	٪١٦,٢	٪١٤,٣	الرابعة	مقبول
٪١٧,٧	٪١٧,١	٪٨,٤	٪٧,٣	٪٩,٦	الخامسة	لم يحدد
٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	مجموع النسبة	
١١٨ متقدما	١٣٠متقدما	١٢٠متقدما	١١١متقدما	٦٣ متقدما	معلومات المقبولين المتوافرة للدراسة	

٤- الجامعة المتخرج منها

حيث إن نوعية التعليم والبلد الذي تعلم فيه المتقدم لهما صلة إيجابية بإمكانية اجتياز المتقدم للاختبار؛ لأن الاختبار يحوي بعض الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمملكة العربية السعودية، مثل القانون التجاري، وفقه المعاملات، و نظام الزكاة والضريبة. وإن كان هذا العامل لم يعرف تأثيره في اجتياز الاختبار، فمن المتوقع أن من تعلم في المملكة العربية السعودية ستكون فرصة اجتيازه تلك المواد أكبر ممن تعلم في بلد آخر، وقسمت هذه الخلفية إلى عشر فئات كما هو موضح في الجدول رقم (٥).

يتبين من الجدول رقم (٥) أن معظم المتقدمين حصلوا على التعليم داخل المملكة العربية السعودية، ويأتي في المرتبة الثانية من حصل على التعليم في مصر أو السودان، وجاءت أمريكا في المرتبة الثالثة من حيث بلد التعلم في جميع السنوات.

الجدول رقم (٥).

بلد التعلم	الفئة	عام ١٩٩٤	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٧	عام١٩٩٨
		%	%	%	%	%
السعودية	الأولى	٪٦١.٩	٪٧٠.٢	٪٨٢.٥	٪٧٣.٧	٪٧١.٢
مصر	الثانية	٪١٩.٢	٪١٧.١	٪٣.٣	٪٥.٢	٪١٠.٢
السودان	الثالثة	٪٦.٤	٪٧.٣	٪٥	٪٦.١	٪١.٦
الأردن	الرابعة	٪٣.١	٪٠	٪	٪١.٥	٪١.٦
الكويت	الخامسة	٪٠	٪٠.٩	٪١.٦	٪٢.٣	٪٠
لبنان	السادسة	٪٠	٪٠.٩	٪٠	٪٠.٨	٪٠.٩
العراق	السابعة	٪٠	٪٠.٩	٪٠.٩	٪٠	٪٠
سوريا	الثامنة	٪١.٥	٪٠.٩	٪٠	٪٠	٪٠
أوربا	التاسعة	٪	٪٠	٪٠.٩	٪٠	٪٠
أمريكا	العاشرة	٪٧.٩	٪١.٨	٪٤.٢	٪٣.٧	٪٩.٤
بلد آخر	الحادية	٪٠	٪٠	٪١.٦	٪٦.٧	٪٥.١
مجموع النسبة		٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠
معلومات المقبولين		٦٣ متقدما	١١١متقدما	١٢٠متقدما	١٣٠متقدما	١١٨ متقدما

٥ - الجنسية

نظرا لأن مهنة المحاسبة والمراجعة من المهن التي لازالت في حاجة إلى عدد كبير من المواطنين، فإن الاطلاع على التغير في هذه الخلفية مهم جدا لعملية السعودة، ولمعرفة مدى الإقبال على تلك المهنة فإن هذه الدراسة تقسم الفئات المتقدمة لاختبار الزمالة إلى فئتين كما هو موضح في الجدول رقم (٦).

يتبين من الجدول أن هناك تغيرا بشكل متزايد في أعداد المتقدمين لاختبار الزمالة من السعوديين؛ حيث زادت النسبة من ٦٢٪ في عام ١٩٩٤ إلى ٨١٪ في عام ١٩٩٨ مما يعطي مؤشرا على أن هناك رغبة من قبل السعوديين في الإقبال على الانضمام للمهنة؛ مما يقلص فجوة السعودة في مهنة المحاسبة القانونية لاحقا.

الجدول رقم (٦).

الجنسية	الفئة	عام ١٩٩٤	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٧	عام١٩٩٨
		٪	٪	٪	٪	٪
سعودي	الأولى	٦٢٪	٧٤٪	٨٢٪	٧٩٪	٨١٪
غير سعودي	الثانية	٢٤٪	٢٦٪	١٨٪	٢١٪	١٩٪
مجموع النسبة		١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪	١٠٠٪
معلومات المقبولين المتوافرة للدراسة		٦٣ متقدماً	١١١متقدماً	١٢٠متقدماً	١٣٠متقدماً	١١٨ متقدماً

٦- الجهة التابع لها

إن معرفة الجهات التي تشجع على التقدم لاختبار الزمالة، وذلك عن طريق تحديد الجهة التابع لها المتقدم للاختبار، يعطي المشرفين على الاختبار الفرصة لتحديد الجهات الواجب التركيز عليها عند الإعلان عن تقديم الاختبار ومحاولة شرح الفوائد التي تجنيها الجهات التي عدد المتقدمين منها أقل من الأخرى، وتم تقسيم هذه الخلفيات إلى سبع فئات حسب ما هو موضح في الجدول رقم (٧).

بتحليل المعلومات الخاصة بالجهة التابع لها المتقدم لوحظ أن هناك إقبالاً على اختبار الزمالة من قبل العاملين في مكاتب المحاسبة، حيث بلغت نسبة من تقدم للاختبار في عام ١٩٩٤ نحو ٣٠٪، ثم تناقصت تلك النسبة لمصلحة العاملين في الشركات المساهمة بنسبة مطردة حتى بلغت ٣٣.٨٪ في عام ١٩٩٧م. وفي عام ١٩٩٨ نافس العاملون في الجهات الحكومية العاملين في كل من مكاتب المحاسبة والشركات المساهمة، حيث بلغت نسبة من تقدم من العاملين في الجهات الحكومية ٢٩.٥٪.

أما باقي الفئات فإنه لم يلاحظ أي تغير جذري في نسب المتقدمين، ويرجع السبب في زيادة نسبة المتقدمين من الجهات الحكومية إلى ما تقوم به الهيئة السعودية للمحاسبين القانونين من جهد للتعريف بأهمية الاختبار لرؤساء أولئك العاملين في الجهات الحكومية.

الجدول رقم (٧).

الجهة التابع لها	الفئة	عام ١٩٩٤	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٧	عام١٩٩٨
		٪	٪	٪	٪	٪
مكتب محاسبة	الأولى	٪٣٠.٢	٪٢٨.٨	٪٢١.٦	٪١٥.٣	٪٢٢.١
شركة مساهمة	الثانية	٪٣٠.٢	٪٣١.٥	٪٣٢.٥	٪٣٣.٨	٪٢٦.٧
شركة محدودة	الثالثة	٪٩.٥	٪١١.٧	٪١٤.١	٪١١.٧	٪١١.٨
مؤسسة فردية	الرابعة	٪٧.٩	٪٧.٢	٪٤.١	٪١٠	٪٦.٧
مؤسسة عامة	الخامسة	٪٤.٨	٪٦.٤	٪٣.٣	٪٧.٦	٪١.٦
جهة حكومية	السادسة	٪١٥.٨	٪١٢.٦	٪٢٠.١	٪٢٠.٨	٪٢٩.٥
أخرى	السابعة	٪١.٦	٪١.٨	٪٣.٣	٪٠.٨	٪١.٦
مجموع النسبة		٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠
معلومات المقبولين المتوافرة للدراسة		٦٣ متقدماً	١١١متقدماً	١٢٠متقدماً	١٣٠متقدماً	١١٨متقدماً

٧- عدد الجلوس للاختبار

في هذه الخلفية فقط سوف يتم تحليل المعلومات الخاصة بمن حضر (جلس) للاختبار فعلاً، وذلك بعدد المرات التي جلس المتقدم للاختبار للنجاح في إحدى أو جميع مواد الاختبار الخمسة. ويهدف هذا العنصر لقياس كم من المتقدمين جلسوا للاختبار مرة ومرتين وثلاثاً إلخ. وكلما زادت عدد المحاولات لنسبة كبيرة من المتقدمين فإن ذلك ينبئ عن أمر لا بد من معرفة سببه لكل من الأكاديميين والمهنيين والمشرفين على تقديم الاختبار، وتقسم هذه الخلفية إلى الفئات التالية حسب ما هو موضح في الجدول رقم (٨).

تبين من دراسة الجدول أن ٣٩٪ من الجالسين دخلوا الاختبار مرة واحدة فقط معظمهم في السنة الأخيرة (١٩٩٨م). وأن ما نسبته نحو ١٢٪ جلسوا للاختبار خمس مرات أو أكثر. أي أن واحداً من بين كل ١٢ متقدماً يجلس للاختبار خمس مرات أو أكثر.

الجدول رقم (٨).

عدد الحاضرين الفعليين للاختبار ولو لمادة		عدد مرات الجلوس للاختبار
٪	عدد الجالسين	
٪٣٩	١٩٠	مرة واحدة
٪٢٤	١١٥	مرتان
٪١٧	٨١	ثلاث مرات
٪٩	٤٤	أربع مرات
٪٦.٢	٣٠	خمس مرات
٪٢.٢	١١	ست مرات
٪١.٤	٧	سبع مرات
٪١.٢	٦	ثماني مرات
٪٠.٨	٤	تسع مرات
٪١٠٠❖❖	٤٨٨❖	المجموع
❖ - عدد من حضر الاختبار فعلاً لمادة واحدة أو أكثر.		

٨- المؤهل المهني

يقصد بالمؤهل المهني في هذه الدراسة الشهادة التي يحصل عليها الفرد، والتي تؤهله مهنياً لمزاولة مهنة المحاسبة والمراجعة في البلد المقدم لهذا التأهيل. تنقسم فئات المؤهل المهني إلى أربع فئات:

الفئة الأولى: زميل المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين(AICPA).

الفئة الثانية: زميل المجمع البريطاني للمحاسبين القانونيين(CA).

الفئة الثالثة: أي زمالة من أي بلد آخر.

والفئة الأخيرة: ليس لديه أي زمالة.

تفترض هذه الدراسة أن الحاصلين على إحدى الزمالات سيتمكنون من اجتياز الاختبار بصورة أسرع من أولئك الذين لا يحملون أي زمالة.

بالنظر إلى الجدول رقم (٩) نجد أن معظم المتقدمين لاختبار الزمالة غير حاصلين على

أي زمالة أخرى وذلك بنسبة تزيد عن ٩٥٪ لجميع الأعوام، وقد يرجع ذلك لعامل اللغة.

الجدول رقم (٩).

عام١٩٩٨	عام١٩٩٧	عام ١٩٩٦	عام١٩٩٥	عام ١٩٩٤	الفئة	نوع الزمالة
٪	٪	٪	٪	٪		
٪١.٧	٪٢.٣	٪٠	٪١.٨	٪١.٥	الأولى	AICPA
٪٠.٨	٪٠	٪٠	٪٠	٪٣	الثانية	CA
٪٠	٪٠	٪٠	٪١.٨	٪٠	الثالثة	زمالة أخرى
٪٩٧.٥	٪٩٧.٧	٪١٠٠	٪٩٦.٤	٪٩٥.٥	الرابعة	بدون زمالة
٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	٪١٠٠	مجموع النسبة	
١١٨متقدماً	١٣٠متقدماً	١٢٠متقدماً	١١١متقدماً	٦٣ متقدماً	معلومات المقبولين المتوافرة للدراسة	

ملخص الدراسة

هدفت هذه الدراسة إلى دراسة خلفيات المتقدمين لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين وتغيرها على مدى خمس سنوات منذ عام ١٩٩٤م وحتى عام ١٩٩٨م. وتمت دراسة تغير الخلفيات التالية منذ ١٩٩٤م وحتى عام ١٩٩٨م :

١- العمر، ٢- الخبرة، ٣- المؤهل العلمي، ٤- عدد المحاولات، ٥- التقدير في آخر شهادة علمية حصل عليها المتقدم، ٦- الجنسية، ٧- الجهة التابع لها، ٨- المؤهل المهني، ٩- بلد الجامعة المتخرج منها، ١٠- التخصص.

وترجع أهمية الدراسة إلى أنه من المهم جداً لمهنة المحاسبة والمراجعة ومن يرتبط بها من مهنيين وأكاديميين ومشرفين أن يقيموا دورياً الخلفيات الخاصة بالراغبين في الانضمام لمهنة المحاسبة والمراجعة، وذلك لمعرفة مدى امتلاكهم لخصائص تجعلهم قادرين على التعامل بفاعلية مع تغيرات المهنة الناشئة بسبب التغيرات الاقتصادية المختلفة. فستستفيد الجهات الموظفة لهؤلاء المتقدمين عند اختيار من ترشحه من موظفين للتقدم للاختبار، وتستفيد الجهة المشرفة على الاختبار على تحديد الخصائص المطلوبة توافرها في المتقدمين، وذلك

حفاظاً على الوقت والتكلفة، وذلك عن طريق ربط تلك الخلفيات بالخلفيات التي أثبتت في دراسات سابقة تأثيرها في فرصة اجتياز اختبار الزمالة. كما أن الجهات التعليمية قد تستفيد من هذه الدراسة في نصح وتوجيه الطلبة، الذين تتوافر فيهم خلفيات المجتازين للاختبار، إلى التقدم للاختبار واجتيازه في أسرع وقت.

وخلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

سجل للاختبار فعلاً ٥٥٦ فرداً، وغاب عن حضور الاختبار ٦٨ فرداً، واجتاز الاختبار فقط ٩٩ فرداً، وتناقصت أعمار المتقدمين لاختبار الزمالة من مستوى عمر ٣٦-٤٠ سنة إلى مستوى عمر ٢٥-٣٠ سنة، ورافق ذلك أيضاً تناقص في سنوات الخبرة للمتقدمين لاختبار الزمالة.

وإن معظم المتقدمين يشتغلون إما في مكاتب محاسبة أو شركات مهنية، وفي السنتين الأخيرتين زاد عدد المتقدمين ممن يعملون في الجهات الحكومية.

ويشكل الحاصلون على بكالوريوس المحاسبة النسبة الكبيرة من المتقدمين بمعدل عام جيد، ومتخرجين من جامعات سعودية، و لوحظ أن هناك زيادة طفيفة في السنوات الأخيرة خاصة في أعداد المتقدمين ممن حصلوا على مؤهل الدبلوم أو الماجستير مع نقص في معدل شهادة البكالوريوس العام، وتقدم فقط اثنان ممن يحمل شهادة الدكتوراه خلال السنوات الخمس محل الدراسة. كما أن نسبة من جلس للاختبار ولو في مادة واحدة نحو ٣٩٪ من عدد الحاضرين.

و أخيراً تبين من الدراسة أن معظم من تقدم للاختبار من المواطنين السعوديين لا يحملون أي مؤهلات مهنية من بلدان أخرى.

المراجع

المراجع العربية

- الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، *نظام المحاسبين القانونيين*. (الرياض: الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، شوال ١٤١٤هـ).
- الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، *القواعد العامة لاختبار زمالة الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين*. (الرياض: الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين، ذو القعدة ١٤١٤هـ).
- المرسوم الملكي رقم ٣٢ بتاريخ ١٣٥١/١/١٥هـ.
- المرسوم الملكي رقم م/٦ بتاريخ ١٣٨٥ هـ.
- المرسوم الملكي رقم م/١٢ بتاريخ ١٤١٢/٥/١٣هـ
- قرار معالي وزير التجارة رقم ٤٢٢ بتاريخ ١٣٨٨هـ.
- قرار معالي وزير التجارة رقم ٦٩٢ بتاريخ ١٤٠٦هـ.
- قرار معالي وزير التجارة رقم ٨٥٢ بتاريخ ١٤١٠هـ.

المراجع الأجنبية

- Carey, John L., *The CPA Plans for the Future*. (American Institute of Certified Public Accountants, 1965), p.258.
- Dunn, W.Marcus and Thomas W.Hall, *An Empirical Analysis of the Relationship between CPA Examination Candidates Attributes and Candidate Performance*. (The Accounting Review, October 1984), pp.674-689
- Reilly, K Frank. and Howard F. Stettler, Factors Influencing Success on the CPA Examination. (*Journal of Accounting Research*, Autumn, 1972), pp.308-321.
- Trump, W. Guy, and Daniel Sweeney, Factors in Achieving Success on the CPA examination. (*The Journal of Accountancy*, December, 1972), pp.85-88.
- Titard, Pierre L. and Keith A. Russell, *Factors Affecting CPA Examination Success*. (Accounting Horizons, September 1989), pp.53-59.
- Williams, Doyle Z., *Profile of CPA Candidates*. (The Accounting Review, January 1969), pp.153-164.

الندوة الجامعية الكبرى (المحور الإداري)، ص ص ٣٧٩-٣٩٧ ، (١٤٢٠هـ / ١٩٩٩م).

المعلوماتية والتعليم في جامعة الملك فيصل

دراسة حالة بالمملكة العربية السعودية

دكتور مهندس / محمد أحمد فكيرين

أستاذ حاسبات، قسم علوم الحاسب الآلي، كلية العلوم الإدارية والتخطيط

جامعة الملك فيصل، الأحساء، المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. أصبح نظام المعلوماتية «إنترنت» أحد أبرز معالم العصر الحديث، إنه مجتمع إلكتروني دولي مفتوح ومتكامل؛ متصل بواسطة الحاسبات الآلية، هدفه تبادل الأفكار والموارد والأعمال. تخدم شبكة إنترنت جميع مجالات الحياة: مثل التعليم، والصناعة، والزراعة، والاقتصاد، والطب. هذا البحث يوضح الوسائل الضرورية للاستخدام الأمثل للمعلومات بالحاسبات لشبكة «إنترنت»، ودورها في التعليم الجامعي لحل مشكلات الإنسان العربي.

تم القيام بدراسة تطبيقية لمستخدمي شبكة إنترنت في كليات وإدارات جامعة الملك فيصل بالمملكة، وشملت عينات من الطلاب، وأعضاء هيئة التدريس، والموظفين. أظهرت هذه الدراسة اهتمام مستخدمي إنترنت بمجلات الحاسبات كمصدر رئيسي للمعلومات مع تفضيل اللغة العربية كوسيلة للتعامل مع الشبكة. كما توجد رغبة شديدة لمعرفة البريد الإلكتروني، والتصفح بحثاً عن المعلومات للدراسة والتعليم والبحث العلمي. ويهتم المتخصصون في مجال التعليم الإداري والاقتصادي بالعناية والمعرفة عن طريق شبكة إنترنت لعلوم الحاسب الآلي، وإدارة الأعمال، والمحاسبة، والاقتصاد.

يُجمع مستخدمو الشبكة على أن تكلفة الاشتراك بإنترنت مرتفعة مع بطء خطوط الاتصال.

ما هي إنترنت؟

إنترنت Internet هي ثورة القرن القادم، التي بدأت فكرتها في السبعينيات. إنها عالم إلكتروني جديد متكامل، مناظر للعالم الواقعي القائم على سطح الكرة الأرضية. وهي تمثل تطبيق التقنية الحديثة لبناء شبكة للمعلومات بالحاسبات الآلية (Logsdon 1999، O'Brien 1998)، وبإمكاننا العثور في فضاء الإنترنت على معظم بلاد العالم ومؤسساته، بل وأفراده أيضاً. ففضاء الشبكة العالمية إنترنت يعج بالحياة في جميع المجالات (Taylor and Frederick 1984، Griffiths et. al 1985، Abdallah and Al-sukairi 1997). ويمتاز عالم إنترنت بغياب الحدود الجغرافية بين الدول، فلن تحتاج إلى تأشيرة دخول أو خروج لزيارة أي مدينة عالمية.

تعرف الشبكة العالمية إنترنت (من حيث العتاد) بأنها شبكة معلوماتية لحاسبات مترابطة بواسطة خطوط هاتف، تتحاور عبر لغة موحدة (تعرف بالاتفاقية TCP/I). ومن حيث المجتمع تعرف بأنها مجتمع إلكتروني دولي مفتوح، متصل بواسطة حاسبات آلية (مختلفة الحجم والشكل والإمكانيات)، هدفه تبادل الأفكار والموارد والأعمال. ليست الإنترنت الشبكة الوحيدة في العالم، ولكنها أكثر الشبكات الإلكترونية شهرة. فهناك أيضاً الشبكات التجارية العالمية، مثل CS (أي CompuServe) و AOL (أي American On-Line).

تتكون شبكة إنترنت من ثلاثة محاور أساسية هي (تريتر ١٩٩٦، أنيس ١٩٩٧، جلاسر ١٩٩٨):

١- عتاد (حاسبات - أجهزة مودم - خطوط تليفون - كوابل). جهاز المودم لترجمة إشارات الحاسب إلى إشارات تليفونية والعكس.

٢- لغة (لغة موحدة)، تمثل بروتوكول الاتصال TCP/IP.

٣- العنصر البشري (المستعمل)، وتتحدد هوية الشبكة ومصيرها بمواطنيها (أي مستعمليها).

يقوم بروتوكول ضبط الإرسال TCP (Transmission Control Protocol) بتجزئة النص إلى رزم صغيرة، مضيفاً إليها بعض المعلومات الخاصة بسلامة كل رزمة.

ويتولى بروتوكول الإنترنت IP (Internet Protocol) إرسال الرزمة بمعلومات عنوان المقصد. وعند وصول الرزم المكتوبة بلغة TCP/IP إلى مقصدها، يقوم الحاسب بنزع العنوان المكتوب بلغة IP ويستعرض القائمة والموضوع بالطريقة المناسبة.

نظم المعلوماتية إنترنت والتعليم في المملكة العربية السعودية

يستخدم نظام المعلوماتية إنترنت في شتى المجالات العصرية (Al-Turki and Fkirin 1990، فكيرين ١٩٩٣، Er and Ng 1993، فكيرين ١٩٩٥) منها: التعليم - إدارة الأعمال- الاقتصاد - الطب - التكنولوجيا - العلوم الإنسانية.

تعتمد نفقات نظام التعليم بمراحله المختلفة في المملكة العربية السعودية على الدولة، حيث يعتبر أحد قطاعات خدمات المواطنين. تعطي الحكومة اهتماماً كبيراً بالتعليم لبناء المواطن السعودي، شباب المستقبل، على أساس علمي سليم، وذلك في إطار العقيدة وتعاليم ديننا الإسلامي ضمن خطة التعليم بالمملكة، والاعتماد على تدريس الحاسبات الآلية واستخدامها لمواكبة التطور السريع في مجال المعلوماتية (الغامدي والبرعي ١٩٨٨، صقر ١٩٩٩). حيث يتم ذلك في التعليم قبل الجامعي والتعليم الجامعي داخل الجامعات السعودية.

وتوجد حالياً بالمملكة ثماني جامعات هي: الملك سعود، والإسلامية، والملك عبد العزيز، والإمام محمد بن سعود الإسلامية، والملك فيصل، والملك فهد للبترول والمعادن، وأم القرى، والملك خالد.

تعتمد جامعة الملك فيصل في معالجة البيانات بالحاسبات الآلية على أربعة أماكن رئيسة (النشرة الإحصائية ١٩٩٩):

١- مركز المعلومات بالأحساء.
٢- مركز الحاسب الآلي بالدمام.
٣- حاسبات شخصية في إدارات الجامعة المختلفة
٤- حاسبات ومعامل الحاسبات في كليات الجامعة.

تتصل معظم الحاسبات في هذه الأماكن بالشبكة المحلية المتصلة مباشرة مع شبكة إنترنت.

ويشرف مركز المعلومات بالأحساء ومركز الحاسب الآلي بالدمام على أنظمة معالجة البيانات التالية:

١- نظام سجلات الطلاب والطالبات: لرصد جميع المعلومات الخاصة بكل طالب/طالبة ونتائج الاختبارات النهائية، من بداية دخول الطالب/الطالبة إلى الجامعة حتى التخرج.

٢- نظام الرواتب وشؤون الموظفين/الموظفات: يتكون هذا النظام من ثلاثة أجزاء. يمثل كل جزء منها نظاماً فرعياً له تطبيقاته الخاصة به، وهي:

(أ) الرواتب والتأدية. (ب) التشكيلات الوظيفية بالجامعة.

(ج) توزيع القوى العاملة على كليات وعمادات وإدارات الجامعة ومستشفى الملك فهد الجامعي بالخبر.

٣- الأعمال الإدارية العامة، مثل نظام المستودعات والمشتريات.

تؤدي معامل الحاسبات الآلية بكليات الجامعة دوراً مهماً في تدريس مقررات الحاسبات الآلية عملياً للطلاب/الطالبات. كذلك يتم عقد دورات في نظم الحاسبات الآلية؛ لخدمة منسوبي الجامعة، وخدمة القطاعات الحكومية والخاصة من خارج الجامعة، من خلال مركز خدمة المجتمع بالجامعة. كما تؤدي جامعة الملك فيصل، بتفاعل تام، دوراً رائداً في خدمة المجتمع بتقديم الاستشارات العلمية والفنية في مجال المعلوماتية والحاسبات الآلية. وقد دخلت جامعة الملك فيصل شبكات المعلومات إنترنت، وذلك في شهر شعبان ١٤١٩هـ (الموافق ديسمبر ١٩٩٨م).

جامعة الملك فيصل في ظل تكنولوجيا شبكة المعلومات العالمية إنترنت

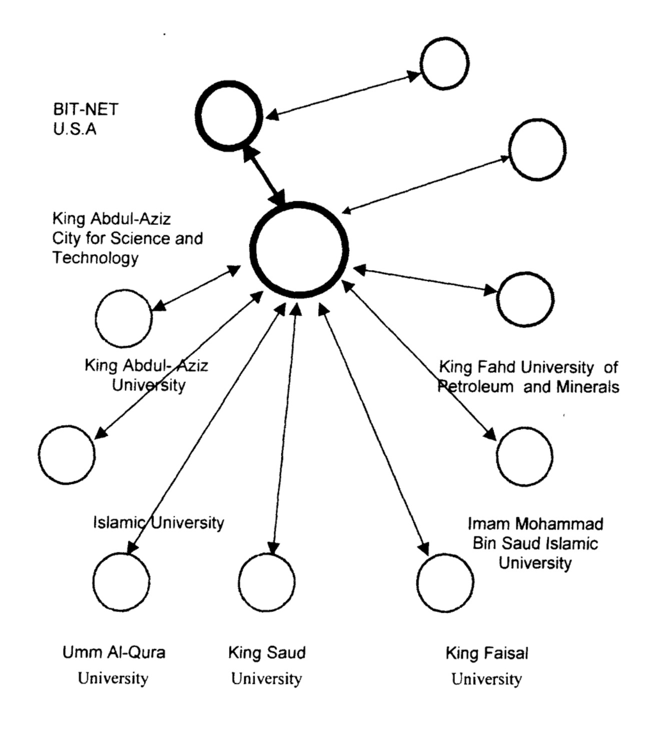
تتصل الجامعات الرئيسية بالمملكة العربية السعودية، كما هو موضح في الشكل رقم (١)، بشبكة بيتنت BIT-NET الأمريكية للاتصالات الإلكترونية بوصلة 9600 bpsx.25 والتي تسمح بتبادل البيانات والمعلومات مع شبكة إنترنت Internet. وتربط

شبكة بيتنت عدداً كبيراً من الجامعات والمعاهد ومراكز البحوث في مختلف أنحاء العالم. وتوفر مؤسسة الاتصالات السعودية Saudi Telecom إمكانية الاتصال بالشبكات العالمية.

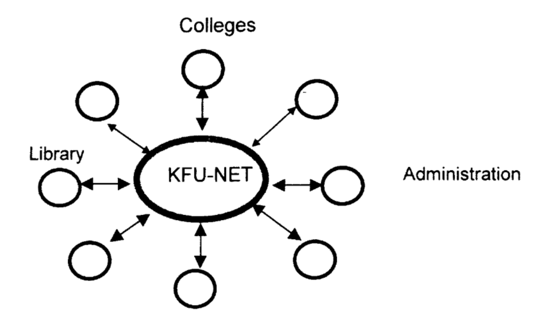
وترتبط جامعة الملك فيصل مع مدينة الملك عبد العزيز للعلوم والتقنية (بالرياض) بشبكة معلومات. هذه الشبكة تسمح باتصال كليات وإدارات جامعة الملك فيصل بتبادل المعلومات عبر الشبكة العالمية إنترنت. يوضح الشكل رقم (٢) الشبكة المحلية الداخلية لجامعة الملك فيصل للمعلومات KFU-NET.

من مميزات الشبكة المحلية لجامعة الملك فيصل KFU-NET :

١ - الاتصال الإلكتروني للمعلومات لربط كليات وإدارات الجامعة، لتخفيف آثار التباعد الجغرافي بين مباني الجامعة بكلٍ من الأحساء والدمام والخبر.
٢ - تنفيذ تقنية كاملة لمكتبة الجامعة بالأحساء والدمام، بالحاسبات الآلية.
٣ - تنظيم إداري فعال لسرعة اتصال المعلومات بالجامعة.
٤ - طريقة متميزة لعملية نمو وتكامل نظام ومرافق الجامعة.
٥ - تدعيم أهداف الجامعة الرئيسة من تعليم وبحث وخدمة المجتمع.
٦ - سهولة وسرعة الاتصال المباشر بالشبكة العالمية للمعلومات إنترنت.



الشكل رقم (١) . نظام شبكة الاتصالات بيتنت لجامعات المملكة العربية السعودية.



الشكل رقم (٢) . شبكة المعلومات المحلية لجامعة الملك فيصل KFU-NET.

يقع ذلك كله في نطاق الإطار العام للخدمات التي تهدف الجامعة إلى تأديتها لطلابها، وللمنطقة الشرقية والمملكة ومنطقة الخليج والعالم الإسلامي والمجتمع الأكاديمي. وتدرك جامعة الملك فيصل أن الوصول إلى الكمال ليس بالعملية السهلة. لذا فهي تأخذ في الاعتبار التأني في تحقيق الأهداف في غير تراخ. فهي تطمح في التوسع الدائم، ولكن بخطى وئيدة تتحسس عمق التقاليد الإسلامية الضاربة بجذورها في تاريخ المملكة.

دراسة تطبيقية للتعليم بالحاسبات لشبكة إنترنت في جامعة الملك فيصل

منذ أكثر من أربعين عاماً، والعالم يشهد تطوراً هائلاً في مجال علوم المعلوماتية بالحاسبات الآلية. ومن الممكن استخدام الحاسبات الآلية في العملية التعليمية داخل الجامعات العربية، من خلال أربع وسائل أساسية (Ramsden and Entwistle 1981 . Dolk and Konsynki 1984 ، Ahmed 1994, Fkirin and Helal 1998).

١ - المبادئ الأولية والبرمجة.

٢ - وسيلة تعليمية لتدريس المحتويات العلمية التقليدية، مثل العلوم الإدارية،

والاقتصاد، والرياضيات، والإحصاء، والهندسة، والطب.

٣- تصميم النظم العملية، مثل الصناعية، والإدارية، والاقتصادية.

٤- استخدام شبكة المعلومات إنترنت في التعليم. مثل التعليم الإداري، والاقتصادي، والهندسي، والطبي،...

هذه الوسائل تعتبر ضرورية للاستخدام الأمثل للحاسبات الآلية في التعليم؛ لحل مشكلات الإنسان العربي.

ولكي يتم التعرف على حاجة المجتمع العربي للحاسبات الآلية وتأثير شبكة إنترنت في التعليم بالمملكة العربية السعودية، فقد تم القيام بمسح ميداني (استبيان) لكليات وإدارات جامعة الملك فيصل بالأحساء. شمل المسح، كما هو موضح في الجدول رقم (١)، عينات من الطلاب، وأعضاء هيئة التدريس، والموظفين.

وقد بلغ عدد من شملهم المسح والذين وصل ردهم على الاستبيان ٥٠٠ شخص. ويبين الجدول رقم (٢) توزيع هذه الأعداد حسب (أ) المهنة، (ب) وطبيعة المكان.

وقد تم تخصيص نسبة ٧٠٪ (٣٥٠ شخصاً) من إجمالي المشاركين في الاستبيان بالجامعة من مستخدمي شبكة إنترنت لعينات بكلية العلوم الإدارية والتخطيط، كما هو موضح في الشكل رقم (٣). وتم اختيار هذه النسبة الكبيرة وتخصيصها للكلية، وذلك للأسباب التالية:

١- أن حاسبات الكلية متصلة جميعها بشبكة الإنترنت.

٢- هذه الحاسبات تمثل نسبة ٣٥٪ من إجمالي الحاسبات الآلية بالجامعة، والموزعة داخل الكلية على النحو الآتي:

(أ) معامل خاصة بالطلاب (عدد ٥ معامل دراسية للحاسبات الآلية، كل معمل يحتوي على ٤٠ جهازًا في المتوسط).

(ب) حاسبات لأعضاء هيئة التدريس (جهاز خاص لكل عضو).

(ج) حاسبات للموظفين (جهاز خاص لكل موظف).

وهذا بدوره يعطي صورة لدراسة واقعية عن تأثير شبكة إنترنت في التعليم الجامعي (بما

في ذلك التعليم الإداري والاقتصادي) بالمملكة العربية السعودية.

الجدول رقم (١). عينات المشاركين في الاستبيان من مستخدمي شبكة المعلومات إنترنت في جامعة الملك فيصل.

أولا: الكليات

- كلية العلوم الإدارية والتخطيط

تشمل الأقسام العلمية: علوم الحاسب الآلي، وإدارة الأعمال، والمحاسبة، والاقتصاد، والنظم، والإحصاء والأساليب الكمية.

- الكليات الأخرى

تشمل كليات: التربية، والعلوم الزراعية والأغذية، والطب البيطري والثروة الحيوانية، والطب والعلوم الطبية، والعمارة والتخطيط.

طلاب	أعضاء هيئة التدريس	موظفون

ثانيا: الإدارات *

- العمادات المساندة

تشمل: القبول والتسجيل، وشؤون الطلاب، وشؤون المكتبات، والدراسات العليا، وشؤون أعضاء هيئة التدريس والموظفين.

- المراكز العلمية والبحثية

تشمل مراكز: المعلومات، وأبحاث النخيل، ووسائل وتكنولوجيا التعليم، وخدمة المجتمع.

- إدارات الجامعة

تشمل: المستودعات، والمشتريات، والإدارة المالية، ومكاتب معالي مدير ووكلاء الجامعة.

موظفون	موظفون
حاصلون على شهادات علمية في مجال الإدارة والاقتصاد	حاصلون على شهادات علمية في مجال غير الإدارة والاقتصاد

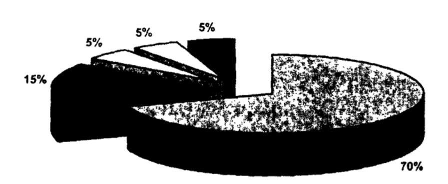
* عينات أعضاء هيئة التدريس الملتحقين بالعمل في مناصب إدارية، أضيفت آراؤهم إلى الكليات التابعة لتخصصاتهم.

الجدول رقم (٢ أ). توزيع أعداد من شملهم المسح حسب المهنة.

المهنة	العدد
طلاب	٣١٠
أعضاء هيئة التدريس	٧٥
موظفون	١١٥
إجمالي	٥٠٠

الجدول رقم (٢ ب). توزيع أعداد من شملهم المسح حسب طبيعة المكان.

المكان	العدد
كلية العلوم الإدارية والتخطيط	٣٥٠
كليات أخرى	٧٥
العمادات المساندة	٢٥
المراكز العلمية والبحثية	٢٥
إدارات الجامعة	٢٥
إجمالي	٥٠٠



الشكل رقم (٣). توزيع المشاركين في الاستبيان بجامعة الملك فيصل، حسب طبيعة المكان الذي ينتمون إليه.

نتائج الدراسة الميدانية

بترتيب مصادر المعلومات تبعاً لأهميتها، تقوم مجلات الحاسبات بالدور الأكبر بنسبة ٥٥.٤ ٪ في تعريف المستخدمين على شبكة إنترنت، كما هو مبين في الجدول رقم (٣).

الجدول رقم (٣). مصادر المعلومات عن شبكة إنترنت.

مصدر المعلومات	نسبة المساهمة للمستخدم
مجلات الحاسبات	٪ ٥٥.٤
أصدقاء وزملاء دراسة / عمل	٪ ٢١.٠
الصحف	٪ ١٠.٩
المعرض	٪ ١.٥
التلفزيون	٪ ٢.١
الندوات	٪ ٠.٧
مصادر أخرى	٪ ٨.٤

يفضل المشاركون في الاستبيان من الموظفين والطلاب استخدام اللغة العربية بنسبة كبيرة، عند تعاملهم مع شبكة إنترنت، بينما يفضل أعضاء هيئة التدريس التعامل مع الشبكة من خلال استخدام اللغة الإنجليزية، كما هو موضح في الجدول رقم (٤). وهذا وضع طبيعي، حيث إن عند أعضاء هيئة التدريس المقدرة على ممارسة اللغة الإنجليزية في أبحاثهم ودراساتهم العلمية، بينما لا يرغب أكثر الموظفين والطلاب في ذلك.

الجدول رقم (٤). اللغة المفضلة عند التعامل مع شبكة إنترنت.

المهنة	نسبة استخدام اللغة العربية	نسبة استخدام اللغة الإنجليزية	نسبة استخدام اللغتين العربية والإنجليزية معاً
طالب	٪ ٧٥,٨	٪ ١٣,٤	٪ ١٠,٨
عضو هيئة تدريس	٪ ٥,٤	٪ ٨٠,١	٪ ١٤,٥
موظف	٪ ٨٥,٧	٪ ٥,٣	٪ ٩,٠

بلغت نسبة من يستخدمون نظام التشغيل ويندوز 95، كما هو مبين في الجدول رقم (٥)، كمنصات تشغيل للدخول إلى شبكة إنترنت ٧٠,١ ٪ من إجمالي المشاركين في الاستبيان.

الجدول رقم (٥). منصات أنظمة التشغيل المستخدمة مع شبكة المعلومات إنترنت.

نظام التشغيل	نسبة الاستخدام
ويندوز 95	٪ ٧٠,١
ويندوز 97	٪ ٤,٨
ويندوز 98	٪ ٣,٢
ويندوز NT	٪ ١٩,٤
أخرى	٪ ٢,٥

وكما هو موضح في الجدول رقم (٦) ، بدا إنترنت إكسبلورر كبرنامج التصفح الأكثر استخداماً، حيث بلغت نسبة استخدامه ٤٥,٧ ٪ من إجمالي متصفحي شبكة إنترنت من المشاركين في الاستبيان.

الجدول رقم (٦). استخدام متصفحات شبكة إنترنت.

المتصفح	نسبة الاستخدام
إنترنت إكسبلورر	٤٥.٧ ٪
نتسكيب نافيجيتور	٢٠.٣ ٪
تانجو	٨.١ ٪
سندباد	١٣.٤ ٪
غير ذلك	١٢.٥ ٪

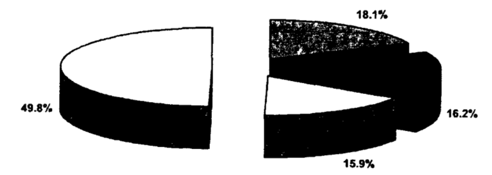
أما عن أهداف استخدام شبكة المعلومات إنترنت، والتي بلغ عددها عشرة أهداف، والموضحة في الجدول رقم (٧)، فقد احتل مجال الاتصال والبريد الإلكتروني أعلى نسبة (١٨.١ ٪) من إجمالي المشاركين في الاستبيان. يليه في ذلك التصفح بحثاً عن المعلومات بنسبة ١٦.٢ ٪، ثم يليه التصفح بهدف الدراسة والتعليم والبحث العلمي بنسبة ١٥.٩ ٪.

من ذلك يتضح أن الاستخدامات الثلاثة هذه تمثل نحو ٥٠.٢ ٪ من إجمالي استخدامات المشاركين، وباقي النسبة للمجالات الأخرى (٤٩.٨ ٪)، كما هو مبين في الشكل رقم (٤).

الجدول رقم (٧). استخدامات شبكة المعلومات إنترنت.

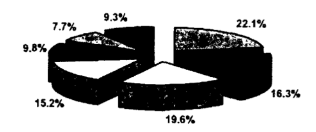
هدف استخدام إنترنت	النسبة
الاتصال والبريد الإلكتروني	١٨.١ ٪
التصفح وزيارة المواقع بحثاً عن المعلومات	١٦.٢ ٪
الدراسة / التعليم / البحث العلمي	١٥.٩ ٪
التسلية والترفيه	١٠.٧ ٪
المحادثة / التخاطب	٨.٩ ٪
جلب البرامج والألعاب	٩.٤ ٪
قراءة الصحف	٨.٧ ٪

العمل والتجارة	٪ ٣,٨
التسوق والشراء	٪ ٢,١
غير ذلك	٪ ٦,٢



الشكل رقم (٤). استخدامات شبكة المعلومات إنترنت من المشاركين في الاستبيان.

ويبين الشكل رقم (٥) دور وتأثير شبكة المعلومات إنترنت في مجال التعليم الإداري والاقتصادي، بناءً على الدراسة التي تمت على المشاركين في الاستبيان الذين لهم انتماء في تخصصاتهم في هذا المجال.



الشكل رقم (٥). دور شبكة المعلومات إنترنت في التعليم الإداري والاقتصادي.

يتضح من الشكل رقم (٥) أن درجة التعلم في مجالات علوم الحاسب الآلي، وإدارة الأعمال، والمحاسبة، والاقتصاد - عن طريق إنترنت - تكاد تكون متقاربة في النسبة (بمتوسط قدره ١٨,٣ ٪). بينما درجة تعلم النظم، والإحصاء والأساليب الكمية معاً، عن طريق الشبكة تمثل نسبة قليلة (بمتوسط ٨.٧٥ ٪) من قبل المشاركين في الاستبيان، مقارنة بباقي المجالات. ويوجد نحو ٩.٣ ٪ من المشاركين لا يرغبون في الدراسة / التعليم / البحث العلمي، في مجال تخصصاتهم، بل يذهبون للتعرف على مجالات غير ذلك.

ومن أهم المواضيع التي يرغب مستخدمو إنترنت في تطوير معرفتهم بها، كما يتضح من الجدول رقم (٨) :

١ - كيفية استخدام إنترنت بالإجمال.

٢ - استخدام إنترنت باللغة العربية.

٣ - استخدام برامج البريد الإلكتروني مع تأكيد اللغة العربية.

٤ - استخدام إنترنت في الدراسة / التعليم / البحث العلمي.

وتبلغ نسبة رغبة المشاركين في الاستبيان من هذه المواضيع الأربعة (من إجمالي المواضيع البالغ عددهم عشرة) هي ٦٠,١٪.

الجدول رقم (٨) المواضيع التي يرغب مستخدمو شبكة المعلومات إنترنت في تطوير معرفتهم بها.

موضوع الاهتمام	النسبة
كيفية استخدام إنترنت بالإجمال	١٥,٢ ٪
كيفية إنشاء المواقع وصيانتها وإدارتها	٦,٤ ٪
استخدام إنترنت باللغة العربية	١٤,١ ٪
معرفة عناوين المواقع العالمية والعربية	٥,٨ ٪
الاتصال من خلال إنترنت (الهاتف، والدردشة)	٣,٧ ٪
استخدام برامج البريد الإلكتروني مع تأكيد اللغة العربية	١٧,٣ ٪
استخدام إنترنت في الدراسة / التعليم / البحث العلمي	١٣,٥ ٪
البحث عن المعلومات	٨,٣ ٪
التجارة الإلكترونية	٤,٦ ٪
مواضيع غير ذلك	١١,١ ٪

كما أظهرت نتائج الاستبيان أن ٦١,٢ ٪ يستخدمون إنترنت أثناء ساعات الدوام اليومي، و ١٨,٧٪ خارج ساعات الدوام. بينما نسبة ٢٠,١ ٪ يستخدمون إنترنت أثناء ساعات الدوام اليومي وخارجه. والسبب في ذلك هو ارتفاع تكلفة الاشتراك والاتصال مع شبكة إنترنت.

فعند السؤال عن درجة قبول تكلفة الاشتراك بإنترنت واستخدامها خارج ساعات الدوام، أجاب ما نسبته ٧٥,١ ٪ من المشاركين في الاستبيان، بأنهم يعتبرونها مرتفعة. ويتناسب ذلك مع الميل الطبيعي نحو الإجابة بذلك، لمجموع نسبة من يدفعون تكلفة الاشتراك الشخصي. وأجاب ما نسبته ٢٢,٤ ٪ بأنهم يعتبرونها مقبولة. بينما لم يعتبر سوى نسبة ٢,٥ ٪ من المشاركين في الاستبيان أن التكلفة منخفضة.

لاحظ ما نسبته ٥٤,٣ ٪ من المشاركين في الاستبيان بطء خطوط شبكة إنترنت، بينما يعتبرها ٢٣,٤ ٪ سريعة، والباقي (نسبة ٢٢,٣ ٪) يعتبرها متوسطة السرعة في الحصول على المعلومات. وأجاب ما نسبته ٦٢,٧٪ من المشاركين بأن الاتصال مستمر ولا توجد أي مشكلات، و ٢٠,٤ ٪ أجابوا بأن الاتصال ينقطع أحياناً. وتوزعت إجابات نسبة ١٦,٩ ٪ من المشاركين على أنهم يواجهون مشكلة انقطاع الاتصال مع الشبكة بصورة دائمة.

ويجمع المشاركون في الاستبيان بنسبة ٩٧,٣ ٪ على الرغبة الأكيدة في الحفاظ على سرية البريد الإلكتروني. كذلك يوجد إجماع تام بنسبة ٩٩,٤ ٪ بمنع مستخدمي الشبكة من الوصول إلى بعض مواقع إنترنت (خصوصاً بالنسبة للأطفال في سن المدرسة والشباب)، نظراً لوجود معلومات غير مرغوب فيها والتي تتنافى مع تعاليم الدين الإسلامي. توجد طرق لتلاشي وتقليل مشكلات الشبكات في هذا الإطار، وهي:

١- استعمال كود للمسؤول فقط.

٢- كلمة سر للشبكة، تتغير دورياً من قبل المسؤول.

٣- إيجاد وسائل تقنية لمنع دخول المعلومات غير المرغوب فيها إلى منطقتنا.

الخلاصة

تمثل شبكة إنترنت عالمًا إلكترونياً متكاملاً يخدم جميع مجالات الحياة، مثل التعليم، والصناعة، والزراعة، والاقتصاد، والطب.

في هذا البحث تم التعرف على ديناميكية عمل شبكة المعلومات العالمية إنترنت. كما تمت دراسة نظم شبكة الاتصالات لجامعات المملكة وكيفية ربطها مع شبكة إنترنت. وقد تمت مناقشة دور إنترنت في مجال التعليم الجامعي (بما في ذلك التعليم الإداري والاقتصادي) بالمملكة العربية السعودية. وللوصول إلى ذلك تم عمل دراسة تطبيقية على عينات من الطلاب، وأعضاء هيئة التدريس والموظفين، من مستخدمي شبكة إنترنت بجامعة الملك فيصل بالمملكة.

أظهرت هذه الدراسة الجوانب التالية :

١ - اهتمام مستخدمي إنترنت بمجالات الحاسبات كمصدر رئيسي للمعلومات عن الشبكة.

٢- يفضل غالبية مستخدمي إنترنت اللغة العربية، ونظام التشغيل ويندوز 95، وبرنامج التصفح إنترنت إكسبلورر، كوسيلة للتعامل مع الشبكة.

٣- من أهم أهداف المستخدم العربي لشبكة إنترنت : الاهتمام الشديد بالبريد الإلكتروني، يليه التصفح بحثاً عن المعلومات، ثم يليه التصفح للدراسة والتعليم والبحث العلمي.

٤- هناك رغبة شديدة من المتخصصين والمهتمين بالتعليم الإداري والاقتصادي عن طريق شبكة المعلومات إنترنت، في العناية الكبيرة بتعليم علوم الحاسب الآلي، وإدارة الأعمال، والمحاسبة، والاقتصاد.

٥- تكلفة الاشتراك بإنترنت مرتفعة، مع بطء خطوط الشبكة، ووجود مشكلات في انقطاع الاتصال بها.

٦- يجمع مستخدمو شبكة إنترنت على الرغبة الكاملة في الحفاظ على سرية البريد الإلكتروني، مع البعد التام عن المعلومات غير المرغوب فيها والتي تتنافى مع تعاليم الدين الإسلامي.

المراجع

المراجع العربية

النشرة الإحصائية، *"التقرير السنوي لجامعة الملك فيصل لعام ١٤١٨-١٤١٩هـ"*. الأحساء، المملكة العربية السعودية، ١٩٩٩م (١٤١٩هـ).

روبرت جلاسر، "التعليم للجميع"، *مجلة مستقبليات للتربية*، مركز مطبوعات اليونسكو، القاهرة، جمهورية مصر العربية، العدد ١ المجلد ٢٨، ص ٧-٢٤، مارس ١٩٩٨م.

سالم مطر الغامدي و محمد عبد الله البرعي، *"بحث ميداني لاستطلاع آراء مديري التوظيف حول العوامل المحددة لتوظيف خريجي كليات إدارة الأعمال بالمملكة"*، ندوة التعليم العالي في المملكة العربية السعودية - رؤى مستقبلية، الجزء٤، ص ٩٠٥ - ٩٣٠، ٢٥ فبراير ١٩٩٨م (٢٥- ٢٨ شوال ١٤١٨هـ).

طارق أنيس، "الدراسات الجامعية والعليا عبر إنترنت"، *مجلة إنترنت العالم العربي*، دبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، العدد ١ السنة ١، ص ٣٤-٣٩، أغسطس/سبتمبر ١٩٩٧م.

ماريتا تريتر، *"كيف تستعمل الإنترنت"*، ترجمة مركز التعريب والبرمجة، الدار العربية للعلوم، بيروت، لبنان، ١٩٩٦م.

محمد عطية صقر، "التعليم المحاسبي وتحديات المستقبل"، *مجلة الإدارة العامة*، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية، العدد ٤ المجلد ٣٨، ص ٧٠٣-٧٤٤، يناير ١٩٩٩م (شوال ١٤١٩هـ).

محمد فكيرين، *"أساسيات الحاسب الآلي"*، دار الراتب الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٣م.

محمد فكيرين، *"نظم تشغيل الحاسبات"*، دار المريخ للطباعة والنشر، الرياض، المملكة العربية السعودية، ١٩٩٥م.

المراجع الأجنبية

Abdallah K. and Al-Sukairi A., "Computer aided programming education", 15th National Computer Conference, Dhahran, Saudi Arabia, vol. 2, pp. 753-768, 17-19 Rajab 1418, A.H. / 17-19 November 1997 A.D..

Ahmed A., "A formal method of evaluating effectiveness of computer science curriculum", J. King Saud University :Computer and Information Sci. , vol. 6, pp. 71-83, 1414 A.H. / 1994 A.D..

Al-Turki A. A .and Fkirin M. A., "Introducing computer education to universities in Arab countries" , Bilingual Computer Conference : University of Cambridge, England, Paper 5, pp. 1-9, 5-7 September 1990.

Dolk D. and Konsynski B., "Knowledge representation for model management systems", IEEE Trans. on Software Engineering, vol. 10, pp.619-628, 1984.

Er M C and Ng A C,"An innovation in incorporating computer into accounting curricula", *J. King Abdulaziz University: Economics and Administration*, vol. 6 , pp. 21-33, 1413 . A.H. / 1993 A.D..

Fkirin M. A., and Helal M .A., "Computer simulation of target-tracking systems", 3rd Workshop of the International Institute for General Systems Studies, China, vol. 3, pp. 201-207, 26-28 July 1998.

Griffiths P. A., Potter R., Cullis E. and Skelly J., "Computer in education", 8th National Computer Conference, Al-Khobar, Saudi Arabia, vol. 4, pp. 380-389, 17-23 Muharrm 1406 A.H. / 1-7 October 1985 A.D..

Logsdon T., "Computer Today and Tomorrow", Computer Science Press, London, England, 1999.

O'Brien J.A., "Computers and Information Processing with Software Tutorial and Basic", Richard Irwin INC., New York, 1998.

Ramsden P., and Entwistle N.J., "Effects of academic departments on students", British J. Educational Psychology, vol. 51, no. 3, pp. 368-383, 1981.

Taylor J. H. , and Frederick D. K., "An expert system architecture for computer-aided control engineering", Proceedings IEEE, vol. 72, no. 12, pp. 1795-1805, 1984.

The Johns Hopkins University Press, 1986.
Ministry of Finance. The Statistical Indicator, Central Department of Statistics, Ministry of Finance, Riyadh, Saudi Arabia, 2nd issue, 1980.
____. Central Department of Statistics, *Population Census for 1992*, Riyadh, Saudi Arabia, 1993.
____. *The Statistical Indicator*, Central Department of Statistics, Ministry of Finance, Riyadh, Saudi Arabia, 3rd issue, 1985.
Ministry of Planning. *Achievement of the Development Plans "1970-97": Facts & Figures*, Riyadh, Saudi Arabia, 1998.
____. *The First Development_Plan* (1970-75), Riyadh, Saudi Arabia, 1970.
____. *The Second Development_Plan* (1975-80), Riyadh, Saudi Arabia, 1975.
____. *The Third Development Plan* (1980-85), Riyadh, Saudi Arabia, 1980.
____. *The Fourth Development Plan* (1985-90), Riyadh, Saudi Arabia, 1985.
____. *The Fifth Development Plan* (1990-95), Riyadh, Saudi Arabia, 1990.
____ *The Sixth Development Plan* (1990-95), Riyadh, Saudi Arabia, 1990.
Rai, J. "A Strategy for Balanced Regional Development in Saudi Arabia," *Urban and Rural Profile in Saudi Arabia*, Al-Ankary, K. M. and El-Bushra, E-S. (Eds.), in Urbanization of the Earth, Edited by Dr. Wolf Tietze, Helmstedt. Stuttgart: Gebruder Borntraeger, 1989, pp. 23-30.
Richardson, Harry W. *Regional Economic*, and Chicago: University of Illinois Press, 1979.

The population of Saudi Arabia was distributed unevenly among the five planning regions. The Western is the most populated region, while the Eastern and Northern regions have the lowest shares of inhabitants. Regional population distribution shows increasing relative attractiveness of the eastern region compared to the others, especially the Southern and northern regions. Although all regions have been growing in terms of absolute size, this attractiveness may due to higher economic growth and agglomeration economies existing in the eastern regions' centres.

Urbanization is very high in the Western, Central, and Eastern regions and low in the other two regions, the Southern and Northern regions. This was due to internal and external in-migration, which reflect the implementation of ambitious programs and thus fast growing economy in the Kingdom and its centers.

The Central and Western regions are dominated by tertiary activities, the Eastern region by the oil sector, and the Southern and Northern regions by the agricultural sector over the 1968-1980- period, and all regions have become dominated by the tertiary sector activities during the period of 1980-1992.

Employment in the Kingdom is concentrated in the three main planning regions: the Central, Eastern and Western regions. Regional employment growth has increased extremely fast in all regions over the 1971-1992 period. However, the growth rates were relatively high in the three main planning regions at the beginning of the period, and they were even higher for the remaining planning regions at the end of the period. Growing at higher rates, the Southern and Northern regions may have attained a significant net positive economic growth; indicating that the "spread effect" began to outweigh the "backwash effect." Infrastructure and economic and social projects that have been built during the 1970s and early 1980s have made the two regions more competitive. This pattern of economic development indicates that the overall objective of "regional growth balance" is achievable. Amirates employment statistics for 1992 reveal that employment is concentrated in the main Amirates: namely, in Riyadh, Makkah, Tabuk, and Asir Amirates.

BLIOGRAPHY

Al-Ankary, K. M. and El-Bushra, E-S. "Urban Growth and Urbanization in Saudi Arabia." *Urban and Rural Profile in Saudi Arabia*, Al-Ankary, K. M. and El- Bushra, E-S. (Eds.), in Urbanization of the Earth, Edited by Dr. Wolf Tietze, Helmstedt. Stuttgart: Gebruder Borntraeger, 1989, pp. 3-13.

Al-Farsy, Fouad. *Saudi Arabia: A Case Study in Development*, New York: Routledge and Kegan Paul Inc, 2nd ed., 1986.

Al-Hathloul, Mohammad. *Economic Development and Regional Growth Inequalities: The Case of Saudi Arabia*, Unpublished Ph.D. Dissertation, Colorado State University, Fort Collins, Spring 1991. Al-Ibrahim, Abdulla Ali. *Regional and Urban Development in Saudi Arabia*, Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Colorado, Boulder, 1982.

Al-otaibi, Abdulaziz. *Bureaucracy and the Challange_of Regional Disparities: The Case of Saudi Arabia*, Unpublished Ph.D. Dissertation, the State University of New York, Albany, 1988.

Johany, Ali D.; Berne, Michel; and Mixon Jr., Wilson J.*The Saudi Arabian Economy*, Baltimore, Maryland:

Table 7. Amirates employment in Saudi Arabia in (1992)

Sectors Amirates	Primary		Secondary		Tertiary		Total
	No	%	No	%	No	%	
Riyadh	81,430	6.1	331,843	25.0	911,970	68.8	1,325,243
Makkah	67,022	4.9	336,232	24.7	958,941	70.4	1,362,195
Jizan	32,215	22.3	19,392	13.4	93,150	64.3	144,757
Eastern	110,607	12.9	259,771	30.2	490,185	56.9	860,563
Asir	46,381	15.7	56,541	19.2	191,863	65.1	294,785
Qasim	34,942	17.2	45,434	22.4	122,600	60.4	202,976
Hail	22,440	23.8	17,009	18,1	54,734	58.1	94,183
Madinah	23,833	9.1	66,387	25.3	171,947	65.6	262,167
Baha	53,47	8.6	14,409	23.0	42,710	68.4	62,466
N Frontier	2,530	5.4	7,274	15.6	36,916	79.0	46,720
Tabouk	10,439	8.0	21,210	16.3	98,600	75.7	130,249
Najran	8,509	13.2	9,158	14.2	46,691	72.6	64,746
Al- Jouf	10,305	16.2	11,038	17.3	42,403	66.5	63,746
Total	465,000	9.3	1,195,698	24.3	3,262,710	66.4	4,914,408

Source: Calculated by the author from: Ministry of Planning, Central Department of Statistics, Population Census, 1993.

Summary and Conclusion

Saudi Arabia is a large country with a low population density. It is rich in natural resources, especially oil. The resources are owned by the government. The oil generates most of the government revenue and has been the major contributor to the nation's GDP. It allows the government to spend very generously inside the country and, therefore, to speed up the pace of economic development. The public spending usually constitutes more than half of the country's gross consumption and gross investment. It is apparent that the government, while financed by oil revenue, is the dominant force that influences the economic life in the Kingdom.

Saudi Arabia is divided, for planning purposes, into five planning regions, namely, the Central, Eastern, Western, Northern, and Southern regions. Regional development as a strategic objective has been considered only since the second development plan (1975-80). Policies and programs for achieving this objective were not, however, formed and implemented until the late 1970s. "Village Clusters" and the "System of Development Centers" were the two main policies aimed at increasing regional parity.

However, regional development objectives and policies have been treated carefully within the overall economic development in the Kingdom. Planners have specified and fostered objectives over time and drawn sound policies. Decision makers have also given regions (Amirates) autonomy with respect to specifying their social and economic needs and with respect to administering the agreed upon programs. This was for the sake of enhancing regional economic growth and achieving regional development objectives faster.

Table 6. Regional distribution of sectoral employment

	Center	East	West	North	South	Nation
Sector						
Primary						
1968	38.8	27.8	26.5	64.2	74.2	46.3
1974	32.0	2.1	24.2	63.9	68.4	41.0
1980	16.2	10.0	12.7	41.1	46.0	19.2
1992	7.6	12.9	5.6	13.7	16.7	9.3
Secondary						
1968	23.1	41.0	28.3	7.0	8.0	21.1
1974	23.0	42.8	28.0	12.0	10.0	22.1
1980	32.6	41.8	28.7	21.5	17.0	26.0
1992	24.7	30.2	24.8	16.8	17.6	24.3
Tertiary						
1968	37.0	30.4	44.9	28.8	17.2	32.2
1974	44.0	32.1	44.0	20.9	18.9	34.0
1980	51.2	48.0	58.7	37.4	37.0	50.8
1992	67.7	56.9	69.6	69.4	66.1	66.4

Source: (1) Al-Hathloul, Mohammad. *Economic Development And Regional Growth Inequalities: The Case of Saudi Arabia*, Unpublished Ph.D. Dissertation, Colorado State University, Fort Collins, Spring 1990.
(2) The author from calculated data for 1992: Ministry of Finance, Central Department of Statistics, Population Census For 1992, and Riyadh. Saudi Arabia, 1993.

The sectors employment composition of the other two regions (the Central and Western) was dominated by tertiary sector employment. The employment shares of the tertiary sector increased in these regions over the three-year period except in 1974, when the Western region share declined by 0.9 percent. Although secondary employment increased in all regions between 1968 and 1980, agriculture (i.e., primary) was the main activity in both the Southern and Northern regions, and services (i.e., tertiary) remained the most dominant sector in the GRP for the other regions.

With the exception of the Eastern region, where its primary sector employment share has increased from 10.2 percent to 12.9 percent, primary and secondary sectors employment shares have declined for all other regions over the 1980-1992 period. These trends have associated with a significant increase of tertiary employment shares for all regions over the same period. This drastic change of employment composition is not conducive to a long lasting development scheme; the economies of Saudi Arabia and its regions have not yet been diversified.

The thirteen provinces (Amirates) have had developed similar employment composition as that in the five planning regions. Tertiary sector employment was the dominant for all Amirates in 1992 (see Table 7). Surprisingly, however, the largest tertiary employment shares were for few relatively underdeveloped economies such as those for North-frontier and Tabouk Amirates.

Table 5 indicates that employment in the regions is concentrated in the three main planning regions: The Central, Western, and Eastern regions. Regional employment growth has increased extremely fast in all regions over the 1971-92 period; however, the growth was relatively high in the three main planning regions at the beginning of the period, and it was pronouncedly high in the other planning regions at the end of the period.

Growing at higher rates in terms of employment, the Southern and Northern regions may have attained a significant net positive economic growth; indicating that the "spread effect" began to outweigh the "backwash effect." Infrastructure and economic and social projects that have been built during the 1970s and early 1980s have made the two regions more competitive. Both regions have significantly developed their agricultural sectors and began to export their output to the other regions. The tourism industry in the Southern region has been significantly improved and become an important source of income. This pattern of economic development indicates that the overall objective of "regional growth balance" is attainable.

Amirates employment statistics were only available for the 1992. These statistics, as shown in Table 5, reveal that employment is concentrated in the Amirates in which they are the main centres for the planning regions: namely in Riyadh, Makkah, Tabouk, and Asir Amirates (for the Central, Western, Northern, and Southern planning regions, respectively).

C. Sectoral employment structure

Table 6 presents the regional employment structure in four-year periods (1968, 1974, 1980, and 1992). Two major structural changes dominated the composition of regional employment during the period of 1968-1980. First, the employment shares of the primary sector (which is dominated by agriculture) in the Southern and Northern regions declined over the period. These reductions were offset mainly by increases in the two regions' share of the tertiary employment. However, the primary sector shares remained the largest in these regions. Second, although the Eastern region has been the oil-producing and oil-related industry site since the discovery of oil in 1938, its employment composition had a modest shift toward the tertiary sector between 1974 and 1980. While the region's secondary sector employment declined by one percent, the tertiary employment increased by almost fourteen percent (from 32.1 to 38.0) between 1974 and 1980.

Observing the distribution of the GRP within the regions, we find three main points that are worth mentioning. First, the oil sector is confined mainly to the Eastern region. Oil activities made up about ninety-one percent of the region's gross product in 1977. The Central and Western regions had few oil refineries that produced less than only one percent of each region's gross product. The second point is that agriculture was the predominant activity in the Southern and northern regions. The agricultural sector formed more than thirty-two percent of each region's gross product. Furthermore, when adding the gross product shares of government services to those of the agricultural sector in the Southern and northern regions, about fifty percent of each region's GRP was produced by only these two activities (the agriculture and government services). Finally, construction was the major economic activity in the Central, Western, and eastern regions. It made up approximately one-fourth of each of these three region's gross product.

B. Regional Employment

Table 5 below shows the available data for regional employment size and percentages across the five planning regions and the thirteen Amirates (Provinces) in the Kingdom of Saudi Arabia during the period of 1971-1992.

Table. 5. Regional employment in Saudi Arabia

Region	Emirates	1971		1976		1981		1992	
		No	%	No	%	No	%	No	%
Central		37,220	(25.37)	111.934	(32.15)	305,827	(30.73)	1,528.219	(31 10)
	Riyadh							1,325,243	(26,97)
	Qassim							202,976	(4,13)
Eastern		30,407	(20.73)	92,437	(26.55)	302,533	(30,40)	860,563	(17,51)
Western		46,626	(44.05)	114,235	(32.81)	327,733	(32.83)	1,624,362	(33.05)
	Makkah							1,362,195	(27 72)
	Madinah							262,167	(5.33)
Northern		7,662	(5.22)	12,960	(3.72)	26,336	(2.65)	334,898	(6.82)
	Hail							94,183	(1.92)
	Tabouk							130,249	(2.65)
	Al-Jouf							63,746	(1,30)
	Northern							46,720	(0.95)
Southern		6,797	(4.63)	16.622	(4.77)	33.700	(3.39)	566,366	(11.52)
	Asir							294,75	(6.00)
	Al-Baha							62,466	
	Jizan							144,757	(2.95)
	Najran							64,358	(1.31)
Total		146,710	(100)	348,188	(100)	995,131	(100)	4,914,40	(100)

Source: (1) Ministry of Finance, Central Department of Statistics, The Statistical Indicator, 1980 and 1985.
(2) Ministry of Planning, Central Department of Statistics, Population Census, 1993.

Because urban population has grown (by 141.7 percent) faster than national population (by 121.2 percent) over the 1974-92 period, one may suggest that urban population increase occurred via migration at the expense of rural expansion. This conclusion, however, might be weakened as a sole explanation for the discrepancy mentioned above; thus, if one considers that expatriates living in urban areas have significantly increased over the same period.[7] Al-Ankary and El-Bushra (1989) argued that natural population increase and internal and external (international) in-migration are the main sources of accelerating the urban population over the 1974-86 period. However, they did not measure the relative significance of these sources as factors effecting the urban population explosion.

Internal and external in-migration and even natural population increase reflect the implementation of ambitious programs and thus fast growing economy in the Kingdom and its centres. Non-Saudis workers have migrated heavily to the country and its centres during the 1970s and 1980s periods; which was mainly in response to growing economic opportunities. National population has grown at relatively fast rates; which was due to growing income and wealth, low mortality rates, and other social factors.

2. Regional economic structure

A. Gross regional product (GRP)

There has been no published gross regional product statistics except those in 1977. (These data were issued based on the regional socio-economic studies that were conducted during the mid 1970s.) Table 4 exhibits the GRP distribution classified by major activities in 1977.

Table 4. The distribution of regional gross product by major activity in 1977

	Center	East	West	North	South
Activity					
Oil	0.3	90.7	0.8	0.0	0.0
Non-oil	99.7	9.3	99.2	100.0	100.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Non-oil GRP					
Agriculture	5.6	4.9	3.1	32.2	33.2
Manu. Min. &Utili.	6.2	6.5	6.7	2.6	3.1
Construction	25.1	26.5	25.9	16.7	16.3
Distribution	21.7	21.7	26.6	8.0	11.8
Trans & Communi.	4.3	8.8	4.9	8.3	4.3
Other Services	24.5	21.7	22.7	16.5	15.5
Gov. Services	12.6	9.8	10.2	15.8	16.0
Total Non-oil GRP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Ministry of Planning. *The Third Development Plan* (1980-85), Riyadh, Saudi Arabia, 1980.
Note: The figures do not total 100% due to rounding.

---

[7] Saudi Arabia has largely been dependent on foreign workers (skilled and unskilled) for speeding up its economic development.

According to the data, there has been no major shift in the distribution of regional population over the 1974-92 period. The largest two regions, the Central and Western, have almost retained their relative population shares, while the Eastern region has had an increase and the other two regions have had a decrease in the relative importance of their population size.

However, this trend of regional population distribution shows increasing relative attractiveness of the Eastern region compared to the others, especially the Southern and Northern regions. This attractiveness may due to higher economic growth and agglomeration economies existing in the Eastern regions' centres; which in turns due to location advantages and growing tourism and oil-related industries, e. g., petrochemical industries.

B. Regional urban population

Urban population varied significantly from one region to another over the last two decades. The Western region, which has the largest share of the country's population, has been heavily urbanized compared to the other regions. It has the four most populated cities excluding the largest, Riyadh in the Central region. These cities are Jeddah, Makkah, Taif, and Madinah. In 1974, these cities had a population of 561,104, 366,801, 204,857, and 198,186, respectively (MOF, *The Statistical Indicator*, 1977). Their population size amounted to about fifty-nine percent of the region's population. The Central and Eastern regions had approximately forty-five percent of their population living in urban cities. The urban population of the former was concentrated in the capital, Riyadh (with a population of 666,840 in 1974). The later region's urban population was dispersed among four cities, of which Dammam was the largest (with 127,844 inhabitants in 1974). The other regions, namely the Southern and Northern, have been the least urbanised areas; less than seventeen percent of each region's population was in cities with more than 30,000 inhabitants in 1974. Thus most of their population lives in rural sites or are nomadic.

The urban population has rapidly grown across regions between 1974 and 1992. According to the urban population statistics, the population for few major cities had more than doubled and for others had more than tripled between 1974 and 1992. The urban population for Makkah, Buraidh, Madinah, and Jeddah cities had increased by 108.3 percent, 139.1 percent, 168.2 percent, and 186.2 percent over the 1974- 1992 period, respectively; and the population for Dammam, Riyadh, Abha, Tabouk, and Hail cities had increased by 222.8 percent, 231.9 percent, 243.6 percent, 262.9 percent, and 280.4 percent over the same period, respectively.[6]

---

[6] For urban population shift in the Kingdom between 1974 and 1986 see Table 2 of selected cities population in Saudi Arabia in Al-Ankary, Khalid M. and El-Bushra, El-Sayed, "Urban Growth and Urbanisation in Saudi Arabia," *Urban and Rural Profile in Saudi Arabia*, Al-Ankary, Khalid M. and El-Bushra, El-Sayed (Eds.), in *Urbanization of the Earth*, Edited by Dr. Wolf Tietze, Helmstedt. Stuttgart: Gebruder Boxnfraeger, 1989, p. 4.

1. Regional demographic distribution

A. The distribution of regional population

The population of Saudi Arabia has been unevenly distributed among the five planning regions. Based on the 1974 and 1992 census, the Western region has been the most populated area, with thirty-two percent of the nation's population. It is followed by the Central region, containing twenty-six and twenty-seven percent of the total population in 1974 and 1992, respectively. The Southern region is placed third and has had a population increase while its relative importance among the regions in the Kingdom had declined between the two years (from 20% in 1974 to 16.76% in 1992). The Eastern region is placed forth and has boosted its relative importance in terms of population size, increasing form eleven percent in 1974 to about fifteen percent in 1992. Lastly, the Northern region has lost part of its relative importance in term of population; it declined from ten percent in 1974 to about eight percent in 1992. Table 3 shows the population of each region and its provinces (Amirates).

Table 3. The population of Saudi Arabian regions

Region	Province	1974	(%)a	1992	(%)b
Central		1,798,000	(26)	4,585,965	(27)
	Riyadh	1,272,000		3,834,986	
	Qaseem	316,000		750,979	
	Nomad site	"210,000"*			
Eastern		770,000	(11)	2,575,820	(15,20)
	Eastern	770,000		2,575,820	
Western		2,273,000)	(32)	5,552,617	(32.6)
	Makkah	1,754,000		4,467,670	
	Madinah	519,000		1,089,947	
Northern		679,000	(10)	1,394,706	(8.23)
	Hail	260,000		411,284	
	Tabouk	194,000		486,134	
	Al-Jouf	65,000		268,228	
	Al-Quraiyat**	31,000		--------	
	Northern front	129,000		229,060	
Southern		1,419,000	(20)	2,839,280	(16.76)
	Asir	682,000		1,340,168	
	Al-Baha	186,000		332,157	
	Jizan	403,000		865,961	
	Najran	148,000		300,994	
(Abroad)		"73"	(1)	n. a	
Nation (Total)		7,012,000	(100)	16,948,388	

Source: a. Ministry of Finance, Central Department of Statistics, the Statistical Indicator, Riyadh, Saudi Arabia, 2nd issue, 1977.

b. Ministry of Planning, Central Department of Statistics, Population Census, Riyadh, Saudi Arabia, 1993.

*Nomadic sites population is assumed to be part of the Central region population.

**In 1992, the number of Amirates in the Kingdom has changed from being 14 to 13 Amirates, whereby Al-Quraiyat area was included within the nearby Amariats.

N.A. Data not available.

The programs aiming at regional development, by facilitating the System of Development Centers to function effectively, cover several fields of activities (such as education, health, agriculture, and industry). The implementation of these programs is the responsibility of the respective Ministries, while the coordination between them is carried out by the Amirates' administrative officials. However, the MOP is the overall coordinator for realizing balanced regional development in the Kingdom. With respect to the Village Cluster policy, the MOMRA is the main provider of the municipal services. The Amirates Councils (established in 1992 by a decree) and the general and local committees that were founded by the MOMRA and are all headed by the local governor (the Emir). They list local and regional priorities and follow up the implementation of the services.

> "With the establishment of the new provincial system in the fifth plan period (in Shaban 1412), the municipalities in the regions will become more active in development planning and involved in closer dialogue with respective agencies. Through their institutionalized administrative capabilities, the provinces (Amarahs) will now be fully entitled to coordinate the various projects within their region. When this new pattern of systematic planning becomes more firmly established and supported by an information system with regularly updated data, the municipalities are also likely to gain more administrative and planning autonomy." (MOP, 1995, p. 377).

In spite of financial difficulties, during the Fifth Plan period, there have been 1,363 approved projects for the fiscal year 1993, of which 903 projects were completed. These projects are for the provision of water, building water drainage system, and constructing municipal streets. These claim the major municipal spending. (MOP, 1995).

Accordingly, we realize those regional development objectives and policies have been treated carefully within the overall economic development in the Kingdom. Planners have specified and fostered objectives over time and drawn appropriate policies. Decision makers have also given regions (Amirates) autonomy with respect to specifying their social and economic needs and with respect to administering the agreed upon programs. This was for the sake of enhancing regional economic growth and achieving regional development objectives faster.

Regional Demographic and Economic Structure

In this part of the paper, two sections will be discussed: regional demographic distribution and regional economic structure. The first section identifies the levels and patterns of population of the five planning regions and their urban areas during two periods, 1974 and 1992. The structure of the gross regional product (GRP) in 1977 and regional sectoral employment over the period of 1968-1992 are the subjects in the second section.

the private sector to locate enterprises in the regions, attracting Saudi citizens to work in rural areas, enhancing the economic efficiency of regional infrastructure, improving cooperation among technical department within each development agency for the sake of developing regions, and others.[5] These objectives will be specified and achieved on the basis of each region's development strategy, the optimal exploitation of comparative advantages, the reconciliation of disparities among regions, and the level of satisfaction of population living needs in the regions.

Explicit regional policies were formulated during the late 1970s after regional developmental objectives were announced. There have been two main supporting policies for achieving the regional development objectives of the past six Five-Year Plans. These policies are:

1. **Village Cluster:** this policy, which has been carried out by the MOMRA since 1977, means the establishment of village clusters for the provisions of municipal-type services from large villages to smaller ones. During the period of 1977-84, forty-three village clusters have been established by the MOMRA (MOP, 1985). The number of villages served by these clusters of villages was 2259; twenty-one percent of the total number of villages in the Kingdom (Al-Otaibi, 1988). During the Fifth Plan (1990-95), the number of village clusters has been sixty-two with approximately 2,300 member villages (MOP, 1990). These clusters provide a wide rural population with better access to schooling, training, health care, communications, markets, and other essential facilities and services.

2. **System of Development Centers:** the growth center concept has been adopted by the MOP since 1979 as a mean of improving national, regional, and district welfare. Planners as an instrument to achieve balance in regional distribution of socio-economic opportunities use the growth center. There are three levels of growth centers: (1) national centers that function as providers of specialized services and as growth poles for the nation; (2) regional centers where various services and economic functions are provided to serve different districts; and (3) district centers where daily services are offered to serve a number of villages and village clusters. These centers and their served areas are determined according to the travel time from their hinterlands and based on the capacity of publicly provided services (MOP, 1990).

During the Fifth Plan period, these policies (Village Clusters and System of Development Centers) were fostered and extended so as to promote development at national, regional, and local levels. Also, the Sixth Development Plan (1995-2000) specified few other policies to be implemented for the sake of achieving the above objectives; among these polices are the following, (1) activating regional planning according to a new system of provinces, (2) standardizing regional planning data, (3) establishing regional information centers, and (4) updating the Development Centers and Village Clusters systems in the light of system of provinces.

---

[5] See the Sixth Development Plan (1995-2000), 1995, pp. 374-75.

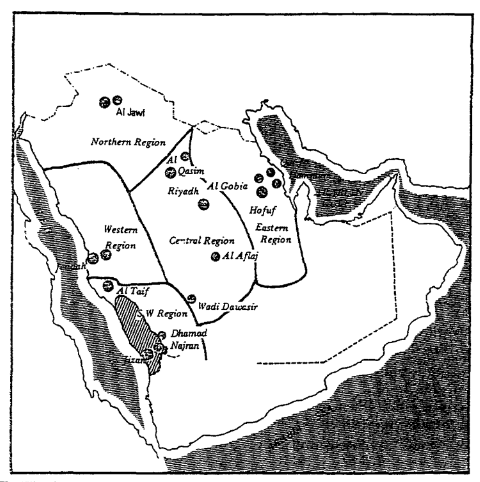


Fig. 1. The Kingdom of Saudi Arabia and its planning regions
Source: Ministry of Planning, *The Third Development Plan* (1980-85), Riyadh, Saudi Arabia, 1980.

Regional development had never been a goal in the Kingdom Development Plans until 1973, when socio-economic regional studies were launched. Since then, however, regional dimensions have been considered whenever designing the overall development strategies of Saudi Arabia. While only the provisions of social services and productive investments to the regions were objectives of the development strategies in the Second Plan (1975-80), the Third Plan (1980-85) specified the attainment of regional growth, and regionally balanced economic settlement and housing as long-term strategic objectives.[4] In the Fourth Plan (1985-1990), the regional development objectives were explicitly asserted as "pursuing balanced development, proceeding with the economic diversification of the regions, and strengthening the coordination of agencies and programs" (MOP, 1985, p. 422). The Fifth Plan (1990-1995) was even more specific in its emphasis on the regional aspect of planning. It stressed balanced regional development through the selection of growth centers that were adopted in the last two plans. In the Sixth Plan (1995-2000), the regional objectives were extended to include the achievement of comprehensive development in all urban and rural areas, encouraging

[4]See the hierarchy of planning objectives of Saudi Arabia in the *Third Development Plan* (1980-85), 1980, p. 6

Although the five regions are delineated basing on planning criteria, it might be argued that the areas of each region together form a homogeneous region. The Ministry of Planning, in *The Fifth Development Plan* (1990), indicated[3] that the five planning regions have fairly homogeneous characteristics in many respects. Each region has common and distinct social, geographical, and economic characteristics within its boundaries. Although social behavior and traditions are seen by outsiders as undistinguished characteristics among the regions, each region has its own customs. For example, each region has different accents and their own rituals for celebrating their occasions. In addition, the topography and economic activities are different among Saudi Arabian regions. The exception to the rule is the Central and Northern regions, which have similar topographies.

However, if the territory of Saudi Arabia were viewed as composed of only four regions, one can make a case that this division reflects nodal criteria. If this were the case, the area of the Northern region would then be distributed among the adjacent regions (Fig. 1). Al-Farsy (1986) and Rai (1989) argued that the Kingdom may be divided into four such regions: Najd (the Central), Al-Hassa (the Eastern), Hijaz (the Western), and Asir (the Southern) regions. Within these regions, there are centers (nodes) with higher population densities and urbanization levels. The hinterlands of each region are functionally linked together with their respective center(s) through large flows of people, goods, communication, and traffic. The largest nodes for the Central, Eastern, Western, and Southern regions are Riyadh, Dammam, Jeddah, and the twin cities, Abha and Khamis-Mushait, respectively. However the delineation of the country's territory into five planning regions is adopted in this paper. This choice is made primarily because a significant amount of published regional data fits this delineation.

2. Regional developmental strategies: objectives and policies

The Ministry of Planning (MOP) and the Cities' Planning Agency, latter becoming the Ministry of Municipalities and Rural Affairs (MOMRA) have carried out extensive regional studies in Saudi Arabia since 1973. During the second half of the First Plan (1970-75) and the early part of the Second Plan (1975-80), the MOP conducted five regional socio-economic studies, and the MOMRA prepared master plans for cities and towns (MOP, 1985 and 1990). By the end of the second plan period, the two ministries completed a comprehensive survey of the Kingdom's regions (MOP, 1985). However, during the Third Plan (1980-85) and Fourth Plan (1985-90) periods, the MOP updated the socio-economic studies of the five planning regions and extended them to the level of the fourteen provinces (called Amirates-- each forms an administrative unit). By early 1990, the provinces have become thirteen Amirates by a decree, whereby Al-Quraiyat area was included within the area of nearby Amirates. The MOMRA has also finished designing thirty master plans for cities and towns, five socio-economic and physical resource studies for the Amirates of Al-Baha, Hail, Makkah, Qassim, and Tabouk, and a survey of the Kingdom's rural areas (MOP, 1990).

---

provinces (Amirates). Ministry of Planning (1990, p. 368) stated that because of the lack of administrative representation of each region, "From the five plan onwards, the regional component of the planning will clearly address the Amarahs (Amirates) as the relevant administrative units, although the former planning regions will be maintained for analytical and aggregate aspects of spatial planning."

[3] See Ministry of Planning. *The Fifth Development Plan* (1990-1995), Riyadh. Saudi Arabia, 1990, p. 367.

Saudi Arabian Regions

There are four or five regions of Saudi Arabia, depending on the criteria of delineation (e.g., functional or planning criteria). The developmental strategies for Saudi Arabian regions, whatever the delineation criteria might be, are very recent. However, they have been updated and have become more explicitly delineated over time. In this part of the paper the above two issues, namely the regional delineation and regional developmental strategies in Saudi Arabia, will be discussed.

1. Delineation of Regions

Conceptually, there are three criteria for delineating regions: homogeneous, nodal (functional), and planning. A homogeneous region is defined in terms of statistical similarity between the region's internal elements (they may be economic, geographical, or social and political). A nodal region is an economic unit where there is a strong functional interaction between the region's center(s) and its hinterlands. A planning region is one whose unity is derived from political or administrative control, or a region over which designed policies and programs are applied. Either a homogenous or a nodal region can be reconciled with a planning region. (Richardson, 1979).

Saudi Arabia is, for planning purposes, divided into five distinct regions that correspond approximately to its administrative subdivisions. The first is the Central region (Najd) which is the site of the capital, Riyadh. It consists of two administrative units, Riyadh and Qassim provinces, where there are significant amounts of agriculture. The second is the eastern region (Al-Hassa) composed of a single province. This region contains massive oil fields that are the main source of Saudi Arabian revenue. The third is the Western region (Hijaz) which consists of mountains and the long coastal plain along the Red Sea. The Western region has two provinces that support the holiest two cities in Islam, Makkah and Madinah. Makkah attracts about two and a half million pilgrims during one month every year, one-third of which journey from abroad[1] The fourth region is the northern region, which is an extension of the Syrian Desert. It has five administrative units, the Hail, Tabouk, Al-Jouf, Al-Quraiyat, and Northern Frontiers provinces. In this region, nomadism and agriculture are the main economic activities. The fifth region is the Southern region, which is mainly a mountainous area. It consists of four provinces: Asir, Al-Baha, Jizan, and Najran. The main economic activity in this region is agriculture, which depends on the occasional rainfall. (See the following map to identify the location of the regions and their administrative units.)[2]

---

[1] Pilgrims come to Makkah city to perform Hajj, which is a fundamental tenet in Islam. It is required to be made by Moslems, who are physically and financially capable of doing so for, at Least, once during one's lifetime.

[2] The division of Saudi Arabia territory into five regions excludes a large desert area in the southeast side of the Kingdom, which is called the Rub al-Khali (Empty Quarter). This part is a forbidding sand area that is virtually uninhabited. Al-Johany *et al.* (1986) considered this desert area the sixth region of the country. The emphasis on the five regions as planning units has been recently modified to include the administrative

The climate in the Kingdom is very hot in the desert, shorelines, and hills, and cool in the mountain areas during the summer. It is mainly cold across the country during the winter. The summer is very long, lasting from the end of May through October. The highest temperature recorded is fifty degrees centigrade, which occasionally occurs during each summer. The humidity is generally very low in the country except along the shorelines, where it sometimes reaches ninety percent.

The economy of Saudi Arabia may be called a single commodity economy. Oil has been the main source of the country's foreign exchange earnings, government revenue, and the growth of the national income. Table 1 shows how significant the oil revenue and oil sector is to the total government revenue and the GDP, respectively.

Table 1. Oil sector contributions to Saudi Arabian government revenue and to the GDP (at 1989 constant prices)

Year	Oil revenue/total government revenue	Oil contribution to the GDP*
1970	90.3%	56.1%
1975	94.1%	65.3%
1980	89.6%	51.9%
1985	70.8%	26.7%
1990	76.4%	33.3%
1994	74.0	36.4%
1995	-	36.3%
1996	-	36.3%

Source: Calculated by the author from Ministry of Planning, *Achievement of the Development Plans:* 1970-1997: Facts & Figures, Riyadh, Saudi Arabia, 1997, p. 221 & p. 226.
*The oil sector includes the associated construction.

The government of Saudi Arabia, which generates most of its revenue from oil, has been able to finance many developmental projects and thus speed up the economic growth of the country. The significance of the governmental role in shaping the economy is illustrated by its large share of total consumption and investment expenditures in the Kingdom. Table 2 reveals the relative importance of the public sector in the economy.

Table 2. Government consumption as percent of total local consumption, and government investment as percent of gross domestic capital formation (at 1989 constant prices)

Year	Govt. consumption/ total consumption	Govt. capital/gross capital formation
1970	52.5%	45.4%
1975	62.8%	41.4%
1980	52.9%	67.3%
1985	44.5%	47.6%
1990	42.9%	56.8%
1994	37.5%	28.5%
1995	37.2%	29.4%

Source: Calculated by the author from Ministry of Planning, *Achievement of the Development Plans* "1970-1997": Facts & Figures, Riyadh, Saudi Arabia, 1997, p. 234 & p. 241.

Introduction

The spatial distribution of demographic and economic factors such as population and natural resources strongly influences the level and pace of development in a given country. Population concentration in few areas of a country might create regional development imbalance. Also, the discovery of a viable source such as oil in a specific region raises its economic growth prospects. When the government owns natural resources, especially oil, regional development is largely affected by public policies.

In Saudi Arabia, oil revenue is the main source of income and accrues directly to the government, which spends the majority of its revenue locally to enhance economic prosperity. The purpose of this paper is to demonstrate the role of the Saudi Arabian government in shaping the Kingdom's economy, and to highlight the national and regional spatial features (i.e., geographic, demographic, and economic) of Saudi Arabia.

This paper is divided into four parts. The first part is devoted to the overall general features and the relative importance of the public sector in Saudi Arabia. The second part concentrates on regional delineation and developmental strategies. The third part discusses the regional demographic and economic structure of Saudi Arabia. The fourth part provides summary and conclusion.

Saudi Arabia: General Features

The modern state of Saudi Arabia was established by King Abdul-Aziz Ibn Abdul-Rahman Al-Saud in 1932 after a quarter of a century of tribal conquest and diplomatic efforts. The population of the Kingdom has steadily increased from 7.20 million inhabitants in 1974 to 16.93 million in 1992.

The Kingdom of Saudi Arabia lies to the southwest of Asia. Yemen borders it on the west by the Red Sea; on the east by Qatar, Kuwait, Iraq, the United Arab Emirates, and the Persian (Arabian) Gulf; on the north by Jordan and on the south by the Sultanate of Oman. The Kingdom is situated on an area of more than two million square kilometers, which forms 1.37 percent of the total area of the world and 4.91 percent of the total area of Asia.

The Kingdom is primarily a desert area because it has neither rivers nor lakes. It consists of the following topographical areas: (1) **Shorelines**: Shorelines are located on the east and west sides of the country along the Red Sea and the Gulf; (2) **Mountains**: There is a chain of mountains sixteen hundred kilometers long in the west, and many others in the southwest; (3) **High and Wide Hills**: Most of the hills, which at their peak range from 800 to 1800 meters, are located in the center of the country. There are many valleys traversing the hills; and (4) **Desert:** There are three main desert areas. The largest, Rub al-Khali (Empty Quarter) is located in the southeast section of the country. It covers an area of 647,000 square kilometers.

Grand University Symposium (Administrative Sciences) 1999/1420 H.

Regional Development in Saudi Arabia and Its Planning Regions: An Overview

Ahmad Sulaiman Bin-Obaid
Economics Department, King Saud University
Riyadh, Saudi Arabia

Summer, 1999

Grand University Symposium

Administrative Sciences Section

Symposium held on the
Occasion of the Centenary Celebrations
of the Founding of the Kingdom of Saudi Arabia

Riyadh, 7-18 Rajab 1420 H
16-27 October 1999



IN THE NAME OF ALLAH
THE MERCIFUL AND THE MOST GRACIOUS

جامعة الملك سعود

ردمك: ٩٩٦٠-٣٧-٢٤٥-٦
ISBN:9960-37-245-6